

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES
IMPOSITIONS DES PLUS-VALUES
NON GAGNÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1918, à 3 heures du soir

PAR

Maurice GRIMODIE

Avocat à la Cour d'Appel de Paris

Président : M. TRUCHY, professeur

*Suffragants : { MM. FERNAND FAURE, professeur.
RIST, agrégé.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

—
1918

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES
IMPOSITIONS DES PLUS-VALUES
NON GAGNÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1918, à 3 heures du soir

PAR

Maurice GRIMODIE

Avocat à la Cour d'Appel de Paris



Président : M. TRUCHY, professeur

*Suffragants : { MM. FERNAND FAURE, professeur.
RIST, agrégé.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1918

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

L'accroissement des dépenses publiques des Etats contemporains, phénomène général, dont les principales causes sont l'extension des attributions dévolues à la collectivité et le lourd régime de la paix armée, a conduit les hommes d'Etat à rechercher les moyens d'y faire face par des impôts nouveaux.

Les théoriciens de la science financière se sont ingéniés à en donner une justification scientifique.

Les revenus qui naissent indépendamment de l'activité du bénéficiaire, et ont leur origine dans une conjoncture plus ou moins fortuite, ou dans une action plus ou moins directe de la collectivité, paraissent une matière séduisante à imposer. Il semble équitable et moral de demander une participation aux charges publiques, d'abord, à ceux qui s'enrichissent en se croisant les bras.

Dans ces termes généraux, l'idée de taxer les « revenus non gagnés » est cependant relativement nouvelle et n'a encore donné lieu qu'à des applications incomplètes. Jamais il n'a été proposé d'impôt sur tous les enrichissements fortuits. C'est même très récemment que, par la taxation des Bénéfices de

guerre, les revenus exceptionnels du commerce et de l'industrie ont été atteints par un impôt spécial. Bien d'autres sources de bénéfices existent que le législateur n'a pas frappées à ce titre. Sans doute les gains résultant du pur hasard, gains de jeu, de loterie sont touchés, dans la plupart des pays ; mais combien de revenus non gagnés peut-on envisager en dehors de ces exemples. Les fluctuations des cours des valeurs mobilières, des marchandises, des objets d'art même, ne sont-elles pas, jusqu'à présent, restées hors de l'atteinte du fisc.

Si l'on excepte les Bénéfices de guerre dont l'imposition est toute récente et les gains purement fortuits, c'est actuellement la propriété immobilière, qui, seule est touchée par une taxe de Plus-value. Ce phénomène remarquable peut s'expliquer par l'histoire. Pendant de longs siècles, la propriété immobilière a été la seule véritable richesse et cette idée a laissé dans notre Droit civil des traces qu'un siècle n'a pas suffi à faire disparaître. N'était-il pas naturel que les premiers apôtres de l'imposition des Plus-values ne regardassent que la terre ? La théorie de la rente qui a été un des fondements de cette imposition n'était étudiée par Ricardo qu'à propos de la propriété foncière. Et pour conserver cette base à l'impôt des Plus-values, il a fallu donner à cette théorie une extension de plus en plus considérable.

Dès avant même les études de Ricardo, des taxes existaient sur les Plus-values immobilières nées de

Travaux publics. Elles trouvaient leur justification dans l'idée d'un paiement fait par les propriétaires pour service à eux rendus par la collectivité. Nous verrons combien cette notion de la taxation, en vertu de l'intérêt, a pris d'extension au cours du xix^e siècle et quelle subtilité d'esprit il a fallu aux théoriciens allemands pour transformer les taxes locales en taxes d'Etat.

En présence de ces difficultés théoriques, une autre doctrine fonde l'imposition générale des plus-values au profit de l'Etat sur l'idée de la contribution aux charges publiques d'après les facultés des citoyens ; tout revenu qui ne résulte pas du travail est considéré comme « immérité » et la collectivité a le droit de l'atteindre plus rigoureusement par l'impôt. Les revenus non gagnés sont alors assimilés à des gains fortuits, gains de jeu, de loteries.

Phénomène de la rente, Imposition suivant l'intérêt, Imposition suivant les facultés, voilà les théories que nous rencontrerons et que nous aurons à examiner, en étudiant dans différents pays les applications faites ou proposées de la taxation des revenus non gagnés, — ou du moins de certains d'entre eux.

Les biens immobiliers présentent historiquement la première application, et dans l'état des législations actuelles la principale et souvent l'unique application de l'Imposition des Plus-values.

C'est l'examen des taxes qui les frappent qui nous retiendra le plus.

Nous étudierons à cet égard les législations

anglaise, allemande et française en séparant les taxes sur les Plus-values nées directement de Travaux publics, des taxes sur les Plus-values immobilières en général dont l'intérêt théorique est plus grand.

Nous aurons à examiner chemin faisant diverses propositions qui donnent à la taxe des Plus-values une plus grande extension. Un chapitre spécial sera consacré à la législation récente sur les Bénéfices de guerre.

Après une première partie exposant les applications pratiques ou proposées de l'imposition des revenus non gagnés, nous réunirons dans une seconde partie, pour en donner une vue d'ensemble, les questions que soulève au point de vue de son fondement théorique et de son application pratique l'Imposition des revenus non gagnés envisagés indépendamment de leur source.

DES IMPOSITIONS DES PLUS-VALUES NON GAGNÉES

PREMIÈRE PARTIE

**Imposition des Revenus non gagnés d'après
les législations positives ou les Projets
de loi.**

CHAPITRE PREMIER

**De l'Imposition des Plus-values
résultant des Travaux publics.**

Ce genre d'Impôts qui repose sur l'idée de la Rétribution d'un service rendu est très ancien et très répandu. Les péages, les taxes de Justice en sont des exemples. Mais c'est surtout au profit des communes qu'on les rencontre, sous deux formes assez distinctes.

Tantôt la taxe représente un véritable loyer ou salaire pour un emplacement occupé, ou un service rendu : ce sont les droits de place dans les marchés, les droits de pesage, de mesurage, de jaugeage, etc.

C'est une contre-prestation répondant à une prestation, et née d'un véritable quasi-contrat.

Dans d'autres cas, il s'agit d'un travail exécuté dans l'intérêt public qui procure à des propriétés privées un avantage matériel particulier. Le propriétaire qui en bénéficie n'a pas à payer toute la dépense, puisque l'intervention se produit dans l'intérêt de la collectivité, mais il doit y participer. Il n'y a plus de contrat, mais une contribution imposée.

La loi allemande du 14 juillet 1893 distinguait nettement ces deux catégories de taxes, les « Gebühren » ou rétributions spéciales et les « Beiträge » ou contributions particulières.

Les premières devaient être perçues quand « l'établissement ou l'aménagement dont il s'agit tendait à donner plus particulièrement satisfaction aux besoins de quelques habitants de la commune ou de certaines classes seulement de ces habitants ».

Le droit pouvait être modéré ou même supprimé si tous les habitants ou certaines classes d'habitants étaient tenus ou invités à se servir de cet aménagement.

Le principe de la Rétribution cessait naturellement de s'appliquer pour les établissements spécialement destinés aux classes indigentes (hôpitaux, hospices), mais les rétributions scolaires étaient autorisées pour les établissements d'enseignement supérieur ou technique.

La loi de 1893 s'occupe ensuite *des contributions*

particulières et fixe les conditions de leur perception. « Pour couvrir les frais d'établissement et d'entretien, d'aménagements exigés par l'intérêt général mais procurant plus spécialement certains avantages à des particuliers, les communes peuvent exiger que ces particuliers, propriétaires ou usagers contribuent aux frais exigés par ces aménagements. L'importance des taxes ainsi perçues devra être mesurée suivant les avantages que chaque participant retirera des aménagements créés. »

Ces taxes doivent être perçues dans tous les cas ou pour couvrir autrement les frais d'intérêt et d'amortissement du capital engagé il faut recourir aux ressources fournies par les Impôts. Les Impôts généraux ne constituent donc que des recettes subsidiaires dans les budgets locaux allemands.

On trouve *en Angleterre* des exemples très anciens de contributions imposées à des propriétaires pour des Travaux publics. *En 1662*, une loi autorisant l'élargissement de certaines rues de Wetminster permit, à défaut de souscriptions volontaires suffisantes, d'exiger des propriétaires et occupants, une participation à la dépense en proportion du bénéfice retiré.

En 1667 après le grand incendie de Londres un autre act prescrit « d'imposer une taxe raisonnable sur toutes les maisons de ladite cité en proportion du bénéfice qu'elles retirent des réfection, modification, élargissement, amélioration, nettoyage et curage des dits égouts, conduits, trottoirs et chaussées. »

Ces dispositions étaient tombées en désuétude. Les Impôts locaux anglais sont établis sur la valeur locative et perçus non sur le propriétaire, mais sur l'occupant. Aussi ces contributions particulières qui atteignaient directement le propriétaire, paraissaient-elles une atteinte à ses droits, et les baux rejetaient d'ailleurs toute taxe sur le preneur.

Le principe de la taxation pour Plus-values résultant de Travaux publics a cependant fini par être consacré dans le *Manchester Corporation Act de 1894* (art. 57, 58) et dans le *Tower Bridge Southern approach Act de 1895*. La loi du 3 décembre 1909 relative au logement des classes ouvrières (*Housing, Town Planning Act. 1909*), art. 58, décide que l'établissement de plans urbains peut donner lieu, au profit des autorités, à récupération de la moitié des Plus-values acquises.

Tombées en désuétude en Angleterre, les dispositions de l'act de 1667 avaient inspiré les finances locales en Amérique et l'édit de 1691 de la province de New-York le reproduit presque intégralement. Les contributions particulières *spécial Assesments* ou *betterment tax* se sont répandues rapidement dans les villes des Etats-Unis et forment une part notable des recettes des villes. Dans tous les cas de travaux d'ouverture ou d'élargissement de rues, de pavage, de construction, de canalisations d'eau ou de lumière, de création de parcs, etc., une portion de la dépense est payée par des contributions spéciales, en proportion des bénéfices spéciaux procurés.

A la différence des taxes reposant sur un principe quasi-contractuel de gestion d'affaires telles les taxes pour l'établissement de trottoirs, le pavage, etc., l'imposition n'est pas calculée d'après la dépense effectuée, d'après les frais matériels d'exécution du travail, mais d'après la Plus-value procurée aux propriétés particulières; l'administration agit dans l'intérêt public et non dans l'intérêt des propriétaires dont les immeubles bénéficient de ces travaux.

Il existe *en France*, des exemples anciens de l'application de ces principes. Un arrêt du Conseil du 31 décembre 1672 reconnaissait aux villes le droit de réclamer des indemnités de Plus-values pour des travaux d'ouverture de rues et d'embellissement.

Un arrêt du 27 mai 1678 cendamna à la payer les riverains de la rue Neuve-Saint-Roch, et Colbert par une dépêche du 2 octobre 1679 à l'Intendant de Touraine énonce cette faculté comme un droit incontestable. La Ville de Paris eut recours à cette recette pour les travaux de terrassement et la construction des ponts et des quais de l'Ile Saint-Louis (1).

La législation en vigueur consacre encore l'Imposition des Plus-values résultant de Travaux publics. La loi du 16 septembre 1807 permet de réclamer aux propriétaires une contribution pour les Travaux publics dont ils ont tiré un avantage notable; et la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation prescrit, pour

1. Cotelle, *Cours de Droit administratif appliqué aux Travaux publics*, 3^e éd., t. II, p. 237.

le calcul de l'indemnité, de prendre en considération l'augmentation de valeur que les travaux ont procurée au restant de la propriété. La loi de 1807 donne à l'administration une action contre les propriétaires, la loi de 1841 lui permet d'opposer une exception à la demande d'indemnité pour en faire réduire le chiffre.

Bien que la loi du 16 septembre 1807 soit intitulée « Loi relative au dessèchement des marais », les termes de l'article 30 qui consacre le principe de l'Imposition des Plus-values sont assez généraux pour englober des travaux de toutes natures. « Lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la création de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies, par la présente loi, jugé et homologué par la Commission qui aura été nommée à cet effet. »

Dans son exposé au Corps législatif Montalivet justifiait ainsi cette disposition. « Pourquoi le Trésor public, c'est-à-dire la réunion de tous les Français, ferait-il seul une dépense qui procure un avantage plus immédiat à quelques-uns ? Il n'y aurait le plus souvent ni convenance, ni justice ; de là les disposi-

trions qui autorisent le gouvernement à proposer des contributions diversement calculées selon les avantages généraux ou locaux. Ces contributions ne seront jamais établies que par des lois ; de là, aussi la réserve qui accorde au gouvernement le droit d'exiger des propriétés privées une indemnité de Plus-value ».

Quelque équitables que paraissent ces dispositions les pouvoirs publics n'ont guère usé de la ressource que la loi de 1807 leur laissait la faculté d'établir.

La condition exigée d'une notable augmentation de valeur, la restriction de l'indemnité à la moitié de l'avantage obtenu, étaient de nature à soulever des difficultés, et à réduire même l'importance des ressources que l'article 30 proposait aux pouvoirs publics. On comprend que dans beaucoup de cas ils n'aient pas cru devoir profiter d'une disposition purement facultative.

Elle ne compte guère qu'une trentaine de cas d'application, et souvent même, les indemnités n'ont pas été recouvrées.

La première application a été faite par la Ville de Lyon (Ordonnance du 5 novembre 1827) qui inscrit encore à son budget une rente de 360 francs constituée pour Plus-value d'un immeuble situé rue d'Albion.(1).

1. Bouvier, *la Plus-value des Immeubles en France*. Rapport présenté au Congrès des Sciences administratives de Bruxelles, t. I, p. 4, C. 1913.

Le cas le plus important où l'Etat ait appliqué la disposition de la loi de 1807 est celui des travaux de régularisation de la basse Seine, qui mirent à la disposition des riverains 5.000 hectares de terre et procurèrent à leurs propriétés une Plus-value d'une quinzaine de millions. Les indemnités se sont élevées à la somme de 3.831.000 francs.

Appelé à donner son avis sur les demandes d'indemnités le Conseil d'Etat s'est en général montré très exigeant quant aux conditions à remplir pour bénéficier des dispositions de la loi de 1807.

En 1902, il a émis un avis défavorable à la perception d'une indemnité pour la création du square ouvert devant l'hôtel de Cluny, estimant que la Plus-value évaluée par la Ville de Paris à 20.000 francs était trop peu élevée pour être considérée comme notable.

En 1907, la Ville de Paris voulut obtenir une contribution à la dépense de percement de la rue Réaumur de la part des propriétaires riverains. Le Conseil d'Etat a émis de nouveau un avis défavorable en se fondant sur les difficultés d'évaluation de la Plus-value résultant des travaux effectués depuis douze années. Au point de vue du marché des immeubles, la réclamation tardive d'une indemnité aurait pu avoir des répercussions peu équitables. Le Conseil d'Etat estimait que « la loi de 1807 ne peut être appliquée que dans le cas où les intentions du Conseil municipal ont été portées à la connaissance des intéressés avant l'exécution des travaux à une

époque où l'accroissement de la valeur des Immeubles en cause ne constituait encore qu'une simple exputation. »

Dans les départements une dizaine de villes ont été autorisées, à l'occasion de travaux communaux, à faire usage de la loi de 1807. Dans une seule, le décret a été suivi d'exécution. Dans les autres localités les indemnités n'ont pu être recouvrées par suite d'irrégularités dans la procédure ou de toutes autres difficultés.

A Digne, à Amiens le Conseil d'Etat a estimé que les demandes n'étaient pas suffisamment justifiées et a refusé un avis favorable.

L'article 30 de la loi de 1807 est donc, en principe, à peu près tombé en désuétude. Par contre l'administration usé fréquemment de la faculté consacrée par la loi sur l'expropriation, d'opposer à l'exproprié une exception en compensation de l'indemnité pour la perte d'une partie de son immeuble par la Plus-value dont bénéficie le restant. L'article 51 de la loi du 3 mai 1841 en détermine les conditions d'exercice. « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

La loi du 29 décembre 1892 a étendu l'application de cette disposition, en la reproduisant littéralement (art. 14), aux dommages causés à la propriété par l'exécution de Travaux publics.

Pour donner lieu à compensation, la Plus-value doit être spéciale et immédiate ; la jurisprudence ajoute qu'elle doit être directe, c'est-à-dire résulter de travaux exécutés aux abords même de l'immeuble.

Signalons simplement la controverse sur la question de savoir si la compensation de la Plus-value peut avoir pour résultat la disparition totale de l'indemnité d'expropriation.

Du fait que la loi de 1807 n'est plus appliquée tandis que l'article 51 de la loi de 1841 continue de l'être, il résulte une inégalité choquante. On tient compte à un propriétaire de la Plus-value procurée au reste de son immeuble lorsqu'il est partiellement exproprié, mais le voisin dont la propriété n'est pas atteinte n'aura rien à payer, bien que bénéficiant de la même Plus-value.

Le désir de voir les communes profiter d'une ressource qui peut être fort importante et dont le principe est très équitable a déterminé plusieurs propositions d'initiative parlementaire en vue de la remise en vigueur ou de la réforme de la loi de 1807.

En 1907 M. Carnaud et dix-neuf de ses collègues ont déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de loi « concernant la participation des communes aux bénéfices résultant de Plus-values de terres ou d'immeubles, obtenues à la suite de travaux exécutés par leurs soins dans un but d'intérêt général. »

Cette proposition fut renvoyée à la Commission d'administration générale et le rapporteur M. Bonneray, conclut à son rejet. Il estimait suffisantes les

lois existantes. « Tout au plus, concluait-il, la Commission, si elle en avait été saisie par des critiques précises, aurait-elle pu examiner si la procédure organisée par la loi de 1807 était susceptible de simplifications » (1).

C'est bien en effet la complication de la procédure à mettre en mouvement pour réclamer l'indemnité de Plus-value, ainsi que son caractère exorbitant du droit commun, qui paraissent être les principales causes de la non application de la loi de 1807. Elle exige une enquête, un rapport du ministre de l'Intérieur qui saisit le Conseil d'Etat; un règlement d'administration publique décide, s'il y a lieu, d'appliquer la loi, détermine les propriétés qui doivent participer au paiement de l'indemnité et la part de Plus-value à exiger.

Une commission de sept membres, nommés par décret, sans conditions, détermine l'indemnité à payer par chaque propriété.

Cette procédure a cependant été conservée dans un projet de loi qui, à peu de choses près, applique les dispositions de la loi de 1807 à une hypothèse de Plus-value particulièrement intéressante. D'après la convention passée le 16 décembre 1912 entre l'Etat et la Ville de Paris, la totalité de l'enceinte fortifiée de Paris doit être déclassée et cédée par l'Etat à la Ville en vue de son aliénation par lots; la zone militaire doit être transformée en espaces libres.

1. Chambre des députés, 29 octobre 1909. Doc. Parl., Sess. extraord. Annexes n° 2813, p. 60.

Suivant l'article 8 du projet de loi portant approbation de cette convention « des indemnités de Plus-value, dont le montant sera déterminé dans les formes indiquées ci-dessus, seront réclamées dans la proportion de la moitié de cette Plus-value, aux propriétaires des fonds situés à moins de 25 mètres de la zone aménagée ou de l'enceinte fortifiée, après qu'un règlement d'administration publique, rendu dans les conditions prévues par l'article 32 de la loi du 16 septembre 1807, aura déterminé ceux des dits immeubles qui bénéficient de cette Plus-value et les conditions dans lesquelles l'Indemnité devra être acquittée par les Intéressés ».

Ce projet a soulevé de vives critiques de la part des propriétaires. L'Indemnité est bien limitée à la moitié de la Plus-value, mais le projet n'exige plus, comme la loi de 1807 que la Plus-value soit notable. Ce qui inquiète surtout les intéressés, c'est que la Commission d'évaluation des Indemnités nommée par décret, sans conditions, ne leur paraît pas, même avec les deux innovations consacrées par le projet (nomination du tiers expert par le tribunal civil de la Seine, présidence d'un membre de ce tribunal), présenter les garanties normales « presque constitutionnelles » du droit de propriété qu'ils trouvent dans le jury d'expropriation (1).

La proposition présentée à la Chambre le 24 juin 1910 ne tient pas compte de ces critiques et a surtout

1. Cf. Talamon, Rapport au XVIII^e Congrès de la propriété bâtie (*Monde Economique*, 1913, p. 807 et suiv.).

en vue la simplification de la procédure, qui reste une procédure administrative. Aux termes de cette proposition de loi « relative au remboursement des Plus-values résultant des Travaux publics » déposée par M. Emile Bender et plusieurs de ses collègues, l'indemnité qui pourrait atteindre l'intégralité de la Plus-value serait réglée par le Conseil de Préfecture, avec appel au conseil d'Etat et avec faculté d'arbitrage, même pour les établissements publics. Elle serait recouvrée comme en matière de contributions directes, et les débiteurs conserveraient les facilités que leur accorde la loi de 1807 : faculté d'acquitter l'indemnité en rentes 4 o/o, faculté de délaisser l'Immeuble.

CHAPITRE II

De l'Imposition des Plus-values foncières en Angleterre

Bien que l'idée en soit d'origine anglo-saxonne, l'Imposition des Plus-values immobilières a reçu sa première application dans les budgets de villes et d'Etats de l'Allemagne. Mais l'Angleterre n'a pas tardé à les imiter et avant même que l'Empire allemand n'appliquât à son profit cette réforme, le *Finance act de 1910* l'établit sur tout le territoire du Royaume-Uni par voie de mesure générale et uniforme.

La législation anglaise a cependant à un point de vue un champ d'application plus restreint que celui de la législation allemande. Elle ne vise pas en effet comme celle-ci, toute Plus-value immobilière, mais seulement la Plus-value foncière, c'est-à-dire, la propriété non bâtie, ou plutôt le sol, terrains, indépendamment des constructions qui peuvent les couvrir.

Cette particularité s'explique par la constitution spéciale de la propriété foncière en Angleterre. Il y existe une véritable division entre le droit du propriétaire du terrain, et le droit de l'occupant de

l'édifice que l'emploi fréquent de baux de longue durée ou emphytéotiques permet souvent d'assimiler à un véritable propriétaire.

Un propriétaire foncier qui veut tirer parti de la valeur de son terrain peut opter entre l'un des procédés suivants : en aliéner la pleine propriété moyennant un prix une fois versé ou une rente perpétuelle ; ou bien (c'est le procédé le plus courant) le donner à bail à long terme pour 99 ans (London, Birmingham) ou 999 ans (Lancashire). Ces baux sont consentis moyennant une prime payable immédiatement, et un loyer d'importance variable, qui peut même être purement nominal. A l'expiration de son bail, le preneur doit restituer au bailleur le sol et les constructions qu'il a édifiées, constructions dont l'acte de location détermine souvent le nombre et le type. Dans ce cas le loyer payé représente bien la valeur du sol nu, augmentée, s'il y a lieu, de la valeur des améliorations qui y ont été faites (travaux de voirie, de canalisation par exemple).

Les conséquences de cette situation méritaient d'attirer l'attention au point de vue financier. D'abord le propriétaire du sol entre, à la fin du bail, en possession de constructions qui ne lui ont rien coûté, de plus il est exempt pendant toute la durée de la location, de toute contribution aux Impôts, notamment aux Impôts locaux ou rates, assis sur la valeur annuelle globale des Immeubles, sans distinction entre la valeur du sol et celle des constructions, et recouvés en totalité sur l'occupant. Il n'est astreint

qu'à la *land Tax* dont le taux fixé au xvii^e siècle, ne correspond plus aux conditions économiques actuelles.

D'autre part, le preneur primitif peut sous-louer le terrain, à un ou plusieurs sous-locataires et gagner la différence entre la somme ou la rente qu'il stipule et celle qu'il a promise à son bailleur. A l'expiration des sous-locations, il pourra les renouveler si le terrain a acquis une plus grande valeur, moyennant un loyer plus élevé, ou exiger une somme payable immédiatement comme conditions² de leur renouvellement.

Les sous-locataires peuvent à leur tour céder leurs droits avec bénéfice. A la Plus-value du propriétaire, qui ne se réalise qu'à l'expiration de son bail, viennent s'ajouter les Plus-values réalisées en cours de bail par le preneur et ses ayants droit. L'enchevêtrement de ces situations juridiques rend très compliquée l'imposition des Plus-values foncières.

Ces accroissements de valeur sont dûs aux travaux de la collectivité, il est équitable que le propriétaire du sol n'en profite pas seul, et que sous forme d'Impôt il tienne compte à la collectivité des dépenses des Travaux publics dont il a bénéficié. En dehors de cet argument de Justice fiscale, cette réforme se justifiait par des avantages économiques.

L'exemption de toute charge fiscale pour les propriétaires fonciers présentait de sérieux inconvénients. L'impôt étant perçu sur le revenu réel actuel de la terre, le propriétaire anglais, qui par suite de

la concentration du sol en un petit nombre de mains, possède souvent une fortune considérable avait intérêt à ne pas mettre sa terre en valeur, par exemple, il conservait à l'état agricole un terrain voisin d'une ville, attendant la Plus-value que le développement de l'activité urbaine ne manquerait pas de lui apporter sans risques ; ou bien il laissait inexploitées les richesses minérales du sous-sol, ou en interrompait l'exploitation.

Il fallait forcer les propriétaires de terrains à bâtir ou à aliéner, ou à construire pour arrêter le surpeuplement des édifices existants et la hausse des loyers.

Il fallait les contraindre à faire exploiter des mines dont les produits sont nécessaires à la collectivité.

L'Imposition des Plus-values était un moyen de remédier à cette immobilisation du sol, contraire à l'intérêt général, « en substituant une Imposition sur la valeur en capital à une Imposition sur la valeur en revenu, en lui donnant comme base non pas son rendement périodique dans son état actuel, mais sa valeur telle qu'elle résulterait de son utilisation virtuelle, le propriétaire ou l'occupant se trouveraient en quelque sorte contraints de faire produire à leur sol tout ce qu'il peut économiquement donner et leur intérêt individuel serait alors en conformité avec l'intérêt général au lieu de s'y trouver opposé ») 1).

1. William Oualid, *l'Imposition des Plus-values foncières en Angleterre. Revue de Science et de Législation financière*, 1910, p. 394.

Avant la réforme radicale de 1910, le mouvement législatif en ce sens avait commencé par la présentation au Parlement de projets nombreux et variés, indépendamment des mesures déjà étudiées qui tendaient à faire contribuer les propriétaires fonciers à la dépense des travaux qui procurent directement une Plus-value à leurs fonds.

La *Commission on the housing of the working classes*, avait proposé de taxer les terrains à bâtir à 4 o/o de leur valeur vénale. Cette Imposition, dans la pensée de ses auteurs présentait le double avantage de diminuer la charge fiscale des occupants par l'augmentation de la matière imposable et d'abaisser le prix des terrains et la rente foncière des propriétaires, en les forçant à vendre pour acquitter un Impôt annuel frappant un terrain improductif.

L'imposition de la valeur en capital parut une mesure trop radicale. Une nouvelle Commission la *Royal Commission of local taxation* fut nommée en 1898. Elle fut amenée à abandonner l'idée d'une taxation annuelle de la valeur vénale au profit des localités. Pendant la durée du bail, le propriétaire ne touche en effet que la rente stipulée et ne profite en rien de la Plus-value, sauf la possibilité de vendre plus cher son droit de réversion, lorsque le bail n'a plus longtemps à courir. Tous les locataires et sous-locataires profitent plus que lui de la Plus-value, et il eût été difficile de répartir entre eux tous une taxe annuelle proportionnellement à leurs gains. D'autant plus que la rente foncière parfois purement nominale

et souvent accompagnée d'une prime payable immédiatement ne donnait pas une indication exacte de la valeur du sol.

Enfin si l'on voulait respecter les contrats existants, dont la durée était souvent extrêmement longue, qui mettaient tous les Impôts à la charge du preneur, la nouvelle taxe aurait été complètement supportée par eux et n'aurait pas atteint son but.

A la suite du rapport de cette Commission qui concluait au rejet de l'Imposition des Plus-values, une série de bills furent déposés et les votes successifs émis à leur occasion montrèrent que l'Imposition des Plus-values faisait de rapides progrès à la Chambre des communes.

Le premier fut l'*Urban Site Value Rating bill* déposé en 1902 par M. Trevelyan rejeté en deuxième lecture à une majorité de 71 voix sur 387 votants. Reprenant les conclusions d'un rapport séparé de la Commission on local taxation, signé par Lord Balfour of Burleigh et quatre autres membres, il établissait pour les contrats à venir un Impôt de 5 0/0 sur la valeur vénale du sol à partager entre le bailleur et l'occupant.

En 1903, le *Land Value Assesment and Rating bill* déposé par le Dr Nacnamara et qui respectait aussi les contrats en vigueur, ne fut rejeté en deuxième lecture qu'à une minorité de 13 voix sur 353 votants. Deux bills du même nom présentés par M. Trevelyan et sir John Brunner furent adoptés en 1904 et 1905.

par des majorités de 67 et 90 voix, mais n'eurent pas de suite.

La lutte reprend plus ardente en 1906 avec l'arrivée des libéraux au Gouvernement. Le *Land value Scotland Bill* déposé au début de 1906 qui avait pour objet l'évaluation en capital des propriétés foncières en Ecosse, en vue de l'établissement d'un nouveau mode de taxation, est adopté à de grosses majorités, en deuxième et troisième lecture par la Chambre des communes mais rejeté par la Chambre des lords. Pour faire aboutir l'Imposition des Plus-values le chancelier de l'Echiquier, M. Loyd George, l'insère dans le projet de budget pour 1909. Malgré la gravité de cet acte, les lords refusent de voter, après son adoption par les Communes, un projet de budget contenant une réforme fiscale à laquelle ils sont hostiles. Ce refus soulève de vives passions dans le pays et rend plus irritante la question des pouvoirs de la Chambre des lords en matière budgétaire. La Chambre des communes est dissoute les élections ramènent une majorité libérale réduite mais décidée à assurer le vote du budget. Pour éviter une crise constitutionnelle les lords consentent enfin le 28 avril 1910 à le voter.

Le 29 avril 1910, un an jour pour jour après son dépôt, le projet de budget très modifié, le gouvernement ayant dû présenter deux cents amendements et le nombre d'articles étant passé de 28 à 42, devient la loi de finances, contenant parmi des innovations radicales, l'Imposition des Plus-values foncières.

Pour répondre au double objet que se proposaient les auteurs de cette réforme le *Finance Act de 1910* établit non pas un seul Impôt, mais quatre Impôts différents :

a) *L'Increment Value Duty* qui atteint la Plus-value nette :

b) *Le Reversion Duty* qui atteint le bénéfice réalisé par le bailleur à l'expiration de son bail.

Les deux autres ont pour but de contraindre les propriétaires à mettre en valeur les terrains :

c) *L'Undeveloped land Duty* ; où les mines.

d) *Le mineral Right Duty*.

SECTION PREMIÈRE

Increment Value Duty

Cet Impôt est établi sur la Plus-value strictement non gagnée des terrains urbains et perçu en principe à l'occasion de la transmission de certains droits immobiliers.

Les travaux de la *Commission on local Taxation* avaient démontré la difficulté, en présence du régime si compliqué de la propriété foncière en Angleterre, de réaliser un Impôt sur les Plus-values au moyen d'une taxation annuelle. Le nouvel Impôt est un véritable Impôt de mutation. Il est perçu à l'occasion de la transmission par vente ou par décès de la libre propriété.

Mais il existe en Droit anglais une série de situa-

tions intermédiaires entre celle de libre propriétaire et celle de locataire. Aussi la taxe est-elle également perçue à l'occasion du transfert par vente d'un droit (part indivise, droit de réversion) sur la propriété foncière ou de la concession d'un bail d'une durée supérieure à quatorze ans, à la condition que la vente ou le bail résultent de contrats postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

Il était nécessaire de fixer aux baux une durée maxima au-dessus de laquelle l'Increment Value Duty serait perçu, sinon la loi aurait été facilement tournée par la concession de longues locations à la place de mutations de propriétés. Le chiffre de quatorze ans est celui de la durée moyenne des baux en Angleterre.

Dans les villes allemandes où existe la taxe sur les Plus-values, elle atteint uniquement les mutations par vente. Il en résulte cet inconvénient que si les biens fonds sont conservés indéfiniment dans la même famille et transmis de père en fils par succession, les Plus-values successives qu'ils acquièrent échappent à l'Impôt. La loi anglaise de 1910 assimile au point de vue de la perception de l'Increment Value Duty la Plus-Value constatée après décès à celle qui est frappée au moment d'une vente. C'est une innovation de la loi anglaise due à l'initiative du Chancelier de l'Echiquier M. Loyd George. « L'Increment Duty perçu à cause de mort, disait-il, est nouveau. C'est ma marque de fabrique (patent) ; c'est la première fois qu'il est établi soit dans ce pays, soit dans les autres

et je fonde sur lui de grandes espérances... Vous pouvez éviter de vendre, de louer, mais vous devez un jour vous séparer de votre propriété » (1).

Seules les donations entre vifs sont dispensées du nouvel Impôt à condition d'être antérieures de plus de trois ans au décès du *de cuius*. Cette disposition de l'article 59 a pour but d'éviter les donations *in extremis* faites pour échapper à l'Imposition au moment du décès. Le délai est réduit à un an pour les donations charitables ou d'intérêt général.

La taxation même des mutations à cause de mort est laissée en dehors de l'application de la loi les biens des personnes morales qui ne meurent pas et ne vendent que rarement. L'act de 1910 prévoit pour leurs biens et droits immobiliers une taxe périodique.

La matière imposable à l'Increment Value Duty est la Plus-value foncière strictement non gagnée (c'est l'expression même de M. Loyd George) et postérieure au 30 avril 1909. La législation anglaise présente sur ce point deux caractères originaux.

D'une part, nous l'avons indiqué, la Plus-value à taxer est uniquement la Plus-value foncière, l'augmentation de la valeur d'emplacement des terrains, abstraction faite des constructions et améliorations. Il était donc nécessaire pour déterminer les chiffres servant de point de départ au calcul des Plus-values de commencer par faire une évaluation générale des

1. Budget speech du 4 novembre 1909.

sols considérés en eux-mêmes comme nus. C'est cette valeur primaire que la loi appelle *l'original site value*.

Un autre caractère fondamental distingue la législation anglaise des ordonnances et lois allemandes. Celles-ci ont cherché à frapper le propriétaire pour des gains effectivement réalisés, les théoriciens allemands, Wagner notamment, rattachent les taxes sur la Plus-value aux Impôts sur les acquisitions gratuites, donations, successions et loteries.

Dans l'esprit des auteurs de l'act de 1910, l'Increment Value Duty se présente au contraire comme un Impôt réel sur l'accroissement de la valeur du sol.

Voici une conséquence de cette idée : D'après l'article 2, si le propriétaire prouve qu'à l'époque d'une vente quelconque passée dans les vingt années qui ont précédé le 30 avril 1909, la valeur d'emplacement de son bien était supérieure à la valeur à cette dernière date, c'est cette valeur supérieure qui servira de point de départ au calcul de la Plus-value.

Il est donc possible qu'un propriétaire ait acheté un immeuble à un moment favorable pour un prix peu élevé. S'il revend plus cher, ce n'est pas sur son bénéfice qu'il sera taxé, mais sur la Plus-value réelle que constate sa vente par rapport à une vente bien antérieure, consentie pour un prix plus élevé, à laquelle il n'a pas même été partie.

Cette disposition favorable au propriétaire est complétée dans l'hypothèse inverse par une disposition du *Revenue Act* de 1911, section 2 : le proprié-

taire actuel en 1909, s'il a acquis à titre onéreux plus de vingt ans auparavant, peut faire substituer la valeur d'emplacement à l'époque de son achat à celle de 1909 ; ici l'idée de bénéfice personnel intervient ; le législateur faisait profiter dans la première hypothèse le possesseur actuel d'un achat conclu à un moment de baisse en ne taxant pas son bénéfice intégral ; il ne pouvait faire moins pour celui qui a acquis depuis longtemps une propriété, maintenant dépréciée, et au cas d'une Plus-value postérieure, il était équitable de lui tenir compte du prix auquel il avait acheté.

La détermination de l'original Site value est la question la plus importante que pose l'application de la taxe. — C'est la nécessité et la complication de cette opération immense d'évaluation générale de la valeur, en quelque sorte abstraite, de tous les terrains du Royaume-Uni, qui a donné lieu aux plus vives critiques de la part de la minorité.

L'évaluation est faite séparément pour toute parcelle de terre qui fait l'objet d'une occupation distincte, ou que le propriétaire désire voir estimer distinctement.

La valeur imposable du sol, *assessable Site value*, point de départ du calcul de la Plus-value, n'est pas établie directement, mais par l'intermédiaire de trois autres éléments : la *Gross value*, la *full Site value*, et la *Total value*, définies par l'art. 25 de l'act de 1910.

La *Gross value*, ou valeur brute est le prix que pourrait obtenir un vendeur volontaire sur un

marché libre, à raison de la libre propriété de ce bien fonds tel qu'il se comporte actuellement, libre de toutes servitudes et de toute charge ou restriction (autres que les taxes et les impôts).

Le full Site value est « la valeur pleine du sol nu », c'est la valeur brute, déduction faite, s'il y a lieu, de la différence entre cette valeur et le prix que pourrait obtenir à la même époque un vendeur volontaire, par l'aliénation de la libre propriété du fonds, débarrassé de tous les bâtiments et de toutes les autres constructions (y compris l'outillage fixe) placées au-dessus et au-dessous de la surface du sol et faisant partie des bâtiments ou utilisées conjointement avec eux débarrassé, en outre de tous les bois, arbres fruitiers arbustes et autres plantes qui poussent sur le sol.

La loi prescrit que la valeur ainsi obtenue est déduite de la valeur brute. La différence déduite elle-même de la valeur brute est la *Full Site value*.

Ce détour semble inutile. Si la valeur brute est, par exemple de 1.000 livres sterling et le prix du fonds sans constructions 200 livres sterling, la différence 800 livres sterling, déduite de la valeur brute redonne le chiffre 200 livres sterling qui avait été obtenu directement.

La différence entre la valeur brute et la *Full Site value* (dans l'espèce 800 livres sterling) est un des éléments à déduire de la *Total-Value* pour obtenir l'assessable *Site value*.

Les deux valeurs ainsi déterminées ne sont que des

échelons intermédiaires pour arriver à la Total-value, sur laquelle porte le droit de réversion et à l'assessable Site value, qui sert de base à l'Increment Value Duty et à l'undeveloped land Duty.

La Total value qui sert de base au droit de réversion s'obtient en déduisant de la valeur brute la somme dont cette valeur brute serait diminuée si la propriété était vendue soumise à toutes charges fixes, à tous droits de passage public ou d'usage public, à toutes servitudes sur la propriété, à toute restriction résultant d'un contrat ou accord consenti ou réalisé avant le 30 avril 1909 et même postérieurement à cette date si les Commissions estiment que la restriction imposée par le contrat ou l'accord ainsi réalisé ou consenti avant le 30 avril 1909 était lors de sa réalisation avantageuse au point de vue de l'intérêt public ou en raison du caractère et de la nature du voisinage.

Enfin *la valeur imposable du sol*, assessable Site value base des calculs de la Plus-value soumise à l'Increment Value Duty et à l'undeveloped land Duty est la valeur totale de laquelle on déduit les éléments suivants :

a) Un montant égal à celui qui est déduit en vue d'arriver à déterminer, d'après la valeur brute, la valeur pleine du sol ;

b) Toute fraction de la valeur totale qui suivant justifications admises par les commissaires est due directement à des travaux exécutés ou à des dépenses d'une certaine importance (y compris tous frais de

publicité), effectués de bonne foi, pour le compte ou dans l'intérêt seulement de toute personne ayant un droit sur la propriété et cela en vue d'accroître la valeur du fonds en tant que terrain à bâtir ou bien en vue de tout commerce ou industrie autre que la culture ;

c) Toute fraction de la valeur totale directement attribuée à ce fait qu'une partie de la propriété a été affectée ou donnée pour la création de rues, routes sentiers, squares, jardins ou de tous autres espaces libres à la disposition du public ;

d) Toute fraction de la valeur totale directement attribuée aux dépenses faites, pour le rachat de la land tax ou de toute charge fixe, ou pour la libération d'une propriété tenue en *copyhold* ou en *freehold* coutumiers, ou encore pour la résiliation de tout contrat ou accord restreignant la jouissance de la propriété, qui peut être pris en considération, pour en déterminer la valeur totale ; ou à des dépenses faites pour gratification ou pour tous autres objets personnels au propriétaire, à l'occupant ou à toute autre personne ayant à l'époque un droit sur la propriété ;

e) Toutes sommes que les commissaires estiment devoir être dépensées pour débarrasser le sol de constructions, bois, arbres ou autres objets dont il devrait être débarrassé en vue de déterminer la valeur pleine du sol d'après la valeur brute de la propriété.

La tâche de l'évaluation des terrains sur toute l'étendue du Royaume-Uni incombe aux *Commis-*

sioners of Inland Revenues (commissaires des Revenus intérieurs). Ils déterminent pour chaque parcelle la Total value, l'assessable Site value, et dans le cas d'une propriété agricole, la valeur correspondant à l'usage agricole, si elle diffère de la valeur d'emplacement.

Ils sont munis de pouvoirs très larges et ont même le droit d'exiger sous peine d'amende certaines indications du propriétaire et du tenancier à bail de plus de cinquante ans, comme de toute personne percevant une redevance en raison du terrain.

Les résultats établis d'office ou sur déclaration des intéressés, deviennent définitifs à défaut d'opposition de leur part. Ils peuvent en appeler du rejet de leur opposition par les commissaires à un arbitre, dont la décision peut être déférée à la Haute-Cour ou à la Cour de Comte, quand la valeur de la propriété en litige est inférieure à 500 livres sterling.

La valeur originelle d'emplacement ainsi déterminée, la Plus-value sur laquelle portera l'Increment Value Duty est la différence entre la valeur constatée à la première mutation et cette valeur originelle. Pour fixer la valeur acquise au moment de la mutation, les commissaires tiennent compte du prix de vente, de la valeur déclarée par l'héritier ou de l'estimation du droit transmis, sauf expertise, si ces éléments paraissent inexacts. Comme c'est la Plus-value non gagnée seule qui doit être atteinte, à cette valeur constatée les commissaires appliquent les mêmes déductions qu'à l'original Site value, afin de tenir

compte des travaux et dépenses qui représentent la part de l'activité du propriétaire dans la Plus-value. Peuvent être également déduites, d'après l'article 35, les contributions spéciales (Spécial Assesments) levées par les autorités locales pour Plus-values résultant de leur intervention.

A partir de la deuxième mutation ce n'est plus la valeur foncière originale, mais la valeur déterminée au moment de la première mutation qui sert de terme de comparaison pour calculer la deuxième Plus-value.

Le législateur de 1910 a voulu laisser aux propriétaires une certaine marge de Plus-value. La hausse générale des prix, les vacances, peuvent en effet venir compenser les faibles Plus-values et n'en faire pour le propriétaire qu'une source d'enrichissement illusoire. Aussi l'act de 1910 autorise-t-il à déduire de la Plus-value, déterminée comme nous venons de le dire, 10 o/o de l'original Site value pour arriver à la Plus-value nette imposable.

Mais pour éviter la simulation de ventes très rapprochées, qui permettraient d'éluder l'Impôt grâce à la faible importance de la hausse de valeur pour une période très courte, cette remise n'est pas accordée, si la Plus-value non imposée par suite des remises consenties pendant les cinq dernières années, dépasse 25 o/o de la valeur du sol à l'époque de la dernière imposition antérieure à cette période de cinq ans ?

A la différence de la législation allemande l'act de 1910 a adopté pour l'Imposition des Plus-values un *tarif proportionnel*, 1 livre sterling par 5 livres ster-

ling de valeur imposables, soit 20 o/o. La déduction calculée sur l'original Site value et non sur la Plus-value elle-même est en effet uniforme, quelle que soit l'importance de la Plus-value. Elle sera la même pour une Plus-value de 5 et une Plus-value de 1. La première sera donc frappée plus que proportionnellement à la seconde.

La loi de 1910 prévoit un certain nombre d'exemptions tenant soit à la qualité du propriétaire, soit à la nature ou à la faible valeur du terrain.

Echappent à la taxe : les terrains appartenant à des collectivités administratives, ou à des personnes morales assurant un service d'intérêt général et ayant pour cet objet le droit des taxes (*Rating authorities*).

Sont également exempts les terrains d'habitation occupés par leurs propriétaires (ou locataires pour plus de cinquante ans) dont la valeur annuelle n'excède pas, suivant la localité de 16 à 40 livres, et les terres occupées et cultivées par leurs propriétaires si l'ensemble de ces terres ne dépasse pas une superficie de 50 acres et une valeur moyenne de 75 livres par acre. Une résidence d'un an au moment de la mutation est exigée.

L'impôt n'est pas perçu à l'occasion de la concession ni de la transmission d'un bail sur un appartement, il serait impossible d'estimer la valeur d'emplacement de chaque appartement d'une maison de plusieurs étages.

L'exemption la plus considérable concerne les biens-agricoles. Dans son discours du 29 avril 1909

le Chancelier de l'Echiquier les opposait aux terrains urbains et miniers, et il exposait les motifs de cette différence de traitement :

« Dans les vingt ou trente dernières années, disait-il, les biens agricoles n'ont certainement pas augmenté de valeur. Il s'est produit au contraire un accroissement considérable de valeur des terrains urbains dû non pas aux dépenses de capital effectuées par le propriétaire du fonds, mais entièrement aux efforts et dépenses d'autrui... Les fermages sont en grande partie enfouis dans la terre, sous forme d'améliorations fructueuses, ou employés par les propriétaires à la réparation et à l'entretien des constructions élevées sur leurs terres. Les propriétaires de biens urbains, ainsi que les propriétaires de biens miniers, ne sont pas soumis à de telles obligations. Leur revenu est un revenu net de toutes charges ou obligations légales. »

Ces raisons déterminent la limite d'exemption des terres cultivées : Si un terrain voisin d'une ville ou compris sur son territoire est consacré à la culture, cette utilisation ne suffira pas pour l'exonérer de la taxe. L'exception cesse lorsque la valeur du sol devient supérieure à celle qui correspond à son affectation à l'usage agricole.

Seront ainsi imposées des propriétés louées comme chasses, des prairies utilisées comme terrain de golf, si cette affectation leur donne une valeur supérieure à la valeur agricole.

Les Sociétés qui ne transfèrent que rarement leurs

immeubles sont frappées d'une taxe périodique sans préjudice de la taxe ordinaire qui atteint les Plus-values constatées lors des mutations. Une exemption spéciale à la première de ces taxes est accordée par la loi aux terrains de jeux, aux biens détenus par les associations charitables et les Compagnies statutaires en vue de la réalisation de leur objet.

L'intérêt général que présentent pour la collectivité la mise en valeur des terrains miniers et l'amplitude des variations de valeur qui peuvent les affecter, justifient quelques règles spéciales pour l'application de la taxe aux mines exploitées par le propriétaire ou louées par lui en vue de l'exploitation du minerai.

La Plus-value, au lieu d'être établie à l'occasion de certains actes juridiques, ou à des intervalles éloignés, est ici déterminée annuellement en même temps qu'est liquidé l'Impôt spécial aux terrains miniers (mineral Rights Duty).

Cet accroissement de valeur n'est pas évalué en capital, mais en revenu. Il est présumé égal à la différence des rentes annuelles au moment de la perception de la taxe et à l'époque de l'évaluation originelle, — ou du dernier événement qui a motivé la perception de la taxe sur les Plus-values dans le cas où la mine n'était pas encore exploitée.

De cette Plus-value est déduite la partie de la rente représentant le remboursement des dépenses faites dans les quinze dernières années par le bailleur pour la recherche des gisements.

Pour éviter les doubles emplois, la somme payée

annuellement au titre de la taxe sur l'Increment value duty vient en déduction de la taxe sur les droits miniers.

Il faut enfin signaler une disposition établie en faveur des propriétaires qui avaient mis spontanément en valeur leurs terrains miniers sans contrainte légale ou fiscale : Sont seuls soumis à l'Increment value tous les terrains miniers mis en valeur après le 30 avril 1909 et ceux qui cesseront d'être exploités avant leur épuisement, pendant au moins deux années. Les terrains antérieurement exploités par le propriétaire ou un locataire en son exempts.

SECTION II

Reversion duty

Dans le régime foncier anglais, à l'expiration du bail, le propriétaire du sol entre en possession des constructions édifiées par son locataire. Ce bénéfice a été généralement prévu dans le contrat, qui oblige même fréquemment le preneur à édifier des constructions déterminées, et dans la fixation de la rente annuelle stipulée au profit du bailleur, il est si bien tenu compte de ce profit qu'elle est parfois purement nominale.

En tout cas, ce retour au propriétaire des constructions édifiées aux frais de ses locataires n'est pas taxé par l'act de 1910. Seuls, les accroissements de valeur du sol sont touchés par la loi.

Mais l'expiration du bail apporte au propriétaire foncier un autre avantage. Son terrain loué pendant de longues années à des locataires qui ont effectué de nombreux travaux voit pendant cette période sa valeur s'accroître, de ce chef, et du chef de toutes les améliorations effectuées par la collectivité. Cette Plus-value n'a pu être prévue dans l'acte de location et être prise en considération pour la fixation de la rente à verser par le preneur. Elle est atteinte au moment des mutations par l'Increment Value duty ; mais ces mutations peuvent ne pas s'être produites ou remonter à une époque bien antérieure au terme du bail. A l'expiration des 99 ans ou des 999 ans prévus pour la durée de la location, le propriétaire rentre en possession d'un terrain dont la valeur peut être de beaucoup supérieure à celle du début du bail. C'est cette « aubaine » que la « Reversion duty » a pour but d'atteindre.

De ces considérations découlent deux conséquences. D'une part, si l'on peut dire que ce bénéfice de fin de « bail » n'a pu être prévu dans l'acte de location, ce n'est exact que pour les locations d'une durée assez considérable. Aussi les baux de moins de 21 ans sont-ils exempts de la taxe de Reversion.

D'un autre côté cette taxe n'est qu'un complément de l'Increment Value Duty. Pour éviter une double imposition en raison d'une même Plus-value, par exemple en cas de vente d'une propriété, à l'époque même de l'expiration du bail la loi décide que, au cas où la Plus-value aurait déjà été taxée, sous l'un

des deux aspects envisagés, elle ne le serait sous l'autre que jusqu'à concurrence de la différence entre les deux matières imposables, et ne le serait pas si celles-ci étaient égales.

La Plus-value imposable à la taxe de Reversion est le bénéfice net réalisé par le bailleur, indépendamment de toute contribution de sa part.

A l'expiration du bail, il est tenu de fournir aux commissaires un état naturellement soumis à révision du bénéfice réalisé par lui. De la valeur totale actuelle du fonds, on déduit la valeur des travaux effectués et des dépenses assumées par le bailleur au cours de la location, ainsi que la valeur des compensations payées par lui à l'expiration du bail, notamment l'indemnité de Plus-value au fermier sortant, mise à sa charge par la loi de 1908.

On détermine de même la valeur totale du fonds au moment de la concession du bail, d'après les engagements pris par le locataire, versement immédiat d'une somme, paiement d'une rente annuelle, travaux à effectuer.

La taxe de Reversion est calculée sur la différence de ces deux valeurs totales ainsi établies.

Le tarif de l'impôt est proportionnel. Il est de 1 livre sterling par 10 livres sterling complètes de bénéfice net, soit 10 0/0.

Dans le cas où un bail est renouvelé avant son expiration pour une durée de plus de vingt et un ans, il est accordé une réduction de taxe à raison de 2 1/2 0/0 par année restant à courir sur le bail primi-

tif jusqu'à un maximum de 50 o/o de la taxe totale. Cette bonification a pour but de favoriser les renouvellements anticipés, qui, en assurant au preneur une plus longue jouissance, lui permettront d'entreprendre des travaux d'amélioration ou d'aménagement profitable à son commerce ou à son industrie.

Les personnes morales administratives ou autres bénéficient de l'exemption de la Reversion Duty dans les mêmes conditions que pour l'Increment Value Duty.

De même les biens affectés à un usage agricole à l'expiration du bail n'ont pas à supporter la Reversion Duty pour la même raison qui les fait exempter de l'Increment Value Duty. Peu importe d'ailleurs que la terre ait été consacrée à un autre emploi avant cette date ou qu'elle en soit susceptible après.

Une autre exemption résulte de la non-rétroactivité de la loi. Si le droit de reversion a été l'objet d'une vente antérieurement au 1^{er} avril 1910, il n'est pas taxé à condition que le bail expire dans les quarante ans de la transmission de ce droit : sinon la réalisation de la Reversion serait trop lointaine pour que son bénéfice ait pu être pris en considération.

Rappelons enfin que pour un motif inverse les baux de moins de vingt et un ans ne sont pas soumis à la Reversion Duty.

SECTION III

Undeveloped Land Duty

Dans la pensée du Chancelier de l'Echiquier qui l'a fait voter cet impôt se justifie par des considérations d'équité fiscale et d'utilité sociale « le propriétaire d'un terrain qu'on recherchera demain pour la construction et qui se contente d'un revenu restreint sans rapport avec la valeur du fonds, en escomptant de retrouver ultérieurement son bénéfice dans une augmentation de prix, se trouve dans la situation d'un porteur de valeurs mobilières qui remploie la majeure partie de ses intérêts ; mais tandis que ce dernier paie l'income-tax à la fois sur la partie des intérêts qu'il dépense et sur la fraction qu'il place, le premier échappe à l'impôt pour la part du capital qu'il accumule et cela, quand le second, par ses placements, accroît la fortune générale alors que le premier, en retirant du marché des terrains utilisables pour la construction de maisons ou d'usines, est la cause d'un relèvement de prix tout spéculatif et nuisible à l'intérêt général. Un résultat désastreux de l'avidité des propriétaires-fonciers urbains, c'est que le sol qui est essentiel au développement des villes est retenu hors du marché libre, afin d'en surélever la valeur, que les villes sont resserrées et que leurs habitants s'entassent dans des demeures qui sont coûteuses sans être confortables » (1).

1. Budget Speech du 29 avril 1909.

Forcer les propriétaires à construire, en les imposant annuellement sur un capital improductif, cette idée avait déjà été présentée par la Commission on Housing of working classes de 1885, qui préconisait une taxe de 4 0/0 sur la valeur vénale des terrains à bâtir. Ce taux excessif, ainsi que la nouveauté d'un impôt annuel frappant le capital, firent échouer cette proposition.

La question fut examinée de nouveau par la commission on local taxation. La minorité faisait deux objections :

a) D'une part il existe autour des villes des terrains « en train de mûrir », leur valeur vénale est incontestablement supérieure à leur valeur agricole : cependant personne ne voudrait dès maintenant y bâtir, de peur de ne pas trouver des locataires immédiats.

b) D'un autre côté il est assez rare que les propriétaires retiennent intentionnellement, loin du marché, des terrains à bâtir. La tendance générale est plutôt opposée. Les propriétaires sont souvent trop pressés d'accroître leurs revenus et se font concurrence. Le sol est mis sur le marché avant d'être réellement mûr, on bâtit des constructions qui ne conviennent pas à la situation et déprécient le voisinage.

L'excuse de l'Undeveloped land duty est en tout cas dans son taux peu élevé, 1/2 penny par livre, suffisant d'ailleurs pour un impôt annuel assis sur le capital.

Elle frappe les terrains qui dans les agglomérations urbaines ne sont pas, ou ont cessé d'être depuis plus d'un an, mis en valeur par la construction de maisons d'habitation, de bâtiments à usage industriel ou commercial autre que l'usage agricole.

Elle est ainsi, sur l'assessable Site-value, déterminée comme il a été dit plus haut et révisée tous les cinq ans. On en déduit la valeur du sol considérée comme terre agricole et la taxe ne porte que sur la différence mais tandis que l'Increment value duty n'atteint que la Plus-value, l'Undeveloped land duty atteint la totalité de la valeur imposable, indépendamment de ses accroissements ou diminutions — ce n'est donc pas un impôt sur les mouvements de la valeur — si même un mouvement de hausse a déjà été frappé par la taxe sur la Plus-value, la valeur du sol, pour l'assiette de l'Undeveloped land tax, est réduite d'un montant égal à cinq fois la taxe de Plus-value.

Le but même de la taxe justifie des mesures de faveur pour les propriétaires qui n'ont pas attendu la contrainte fiscale pour utiliser leur terrain productivement. Si un propriétaire prouve que lui ou ses prédécesseurs ont fait des dépenses de construction de routes, ou d'égouts, pour mettre en valeur un terrain, ce terrain sera dispensé d'impôt à concurrence d'un acre par 100 livres dépensées, à condition que les dernières dépenses ne remontent pas à plus de vingt ans.

D'autres exemptions profitent à la petite culture, ou aux propriétés dont le sol n'a qu'une faible valeur

relative. Rentrent dans cette catégorie les terrains dont la valeur n'excède pas 50 livres par acre, les domaines exploités par le propriétaire ou un tenancier à bail d'au moins cinquante ans, lorsque l'ensemble des biens appartenant au même propriétaire ne dépasse pas une valeur de 500 livres.

Le développement exagéré de la construction aurait pu présenter de graves inconvénients au point de vue de l'hygiène. Il ne fallait pas sous prétexte d'abaisser le prix des loyers faire disparaître des villes tous les jardins et espaces libres.

Aussi l'act de 1910 exempté-t-il de la taxe, tous les jardins, places, espaces libres ouverts de droit au public ; les bois, parcs, jardins et espaces libres sur lesquels les habitants de la localité ont un accès reconnu d'utilité publique par les commissaires ; les terrains destinés de bonne foi aux jeux, sports et récréations ; les jardins attenants à une maison d'habitation jusqu'à 5 acres de superficie à condition que la valeur du sol affecté à la maison et au jardin ne soit pas supérieure à vingt fois leur revenu annuel.

Enfin sont exemptés les terrains « insuffisamment mûrs » et maintenus libres de constructions en vue d'un programme déterminé de mise en valeur ultérieure.

La taxe est payable annuellement par le propriétaire, nonobstant toute stipulation contraire. En cas de non paiement elle peut être recouvrée sur le propriétaire actuel. Les baux existants au moment de la

loi mettaient généralement tous les impôts à la charge des locataires. Pour éviter l'objection de la violation des contrats le législateur a décidé que la taxe ne serait pas perçue pendant la durée des baux en vigueur au 30 avril 1909. Cette exemption cesse pour les baux à la volonté du bailleur, à la première échéance où il pouvait dénoncer le contrat.

SECTION IV

Mineral Rights Duty

Cette taxe a pour objet de forcer les propriétaires de terrains miniers, qui d'après la législation anglaise ont par droit d'accession la propriété du sous-sol, à mettre en valeur ces richesses nécessaires à la collectivité, de même que l'*undeveloped land duty* a pour objet de contraindre les propriétaires à mettre le sol en valeur.

A la différence des trois autres taxes, la taxe sur les droits miniers est assise non sur le capital, mais sur le revenu ou plutôt sur la valeur présumée en rente. Elle est annuelle et son taux est de 1 schilling par 20 schillings de valeur imposable, soit 5 o/o.

Si l'exploitation est affermée, la valeur imposable est la rente, y compris toute somme forfaitaire, redevance fixe ou proportionnelle stipulées au profit du bailleur, afférente à l'année d'exploitation précédente.

Si le propriétaire exploite lui-même, la valeur

imposable est arbitrée, par les commissaires, à la rente que le propriétaire aurait obtenue d'un locataire pour une production égale, d'après les conditions courantes dans le district.

S'il s'agit d'une servitude de passage, d'aération, ou d'aqueduc, la taxe est calculée d'après la redevance payée au titulaire pendant la dernière année.

Si la rente payée par le preneur dépasse notablement le taux courant dans la région et qu'une partie de cette rente représente l'intérêt des dépenses incombant ordinairement au locataire et effectuées par le propriétaire les commissions substitueront à la rente stipulée la rente qu'aurait dû payer le preneur s'il avait supporté ces dépenses.

Tout titulaire de droit minier doit, sous peine d'amende, indiquer aux commissions les avantages qu'il a stipulés. Le propriétaire exploitant est tenu de leur faire connaître l'importance des matériaux extraits.

Le débiteur de l'Impôt est, nonobstant toute stipulation contraire, même antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, le propriétaire exploitant ou le bailleur immédiat.

Conclusion

Le produit des quatre Impôts que nous venons d'étudier ne revient pas intégralement à l'Etat. Bien qu'il ne se trouvât pas, comme en Allemagne, en présence de situations acquises par les localités, le légis-

lateur anglais a décidé d'attribuer la moitié de leur rendement net aux autorités locales dont les charges sont particulièrement lourdes et qui ont contribué par leurs dépenses à la création des Plus-values.

Les promoteurs de la Réforme fiscale de 1910 attendaient des nouvelles taxes un résultat financier important. Dans son exposé pour l'exercice 1910, M. Lloyd George évaluait le produit de :

l'Increment Value Duty à	50.000 Livres
l'Undeveloped Land Duty à	350.000 —
la Réversion Duty à	100.000 —
Mineral Rights Duty à	175.000 —

Le rendement a été sensiblement inférieur à ces prévisions et a même baissé la seconde année.

Le produit a été pour l'année financière allant du 1^{er} avril 1910 au 31 mars 1911 :

De 520.000 livres sterling au lieu du chiffre prévu, de 675.000 livres sterling.

Pour l'année 1911-1912, de 481.000 livres sterling seulement (1).

Pour l'année 1912-1913 : il était évalué à 545.000 livres sterling se décomposant ainsi :

Increment Value Duty	=	30.000
Undeveloped Land Duty	=	100.000
Reversion Duty	=	125.000
Mineral Rights Duty	=	290.000

Le chiffre prévu pour la taxe sur les Plus-values était très minime, bien qu'elle fut, d'après le chance-

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, avril 1913, p. 630.

lier de l'échiquier, appelée à devenir, mais dans l'avenir seulement, la plus productive. Il en donnait deux raisons : a) d'une part les opérations d'évaluation ne pouvaient être terminées avant une période de cinq ans et pendant cet intervalle la taxe ne recevrait qu'une application partielle ; b) d'un autre côté il fallait attendre aussi plusieurs années avant qu'il se produise une Plus-value appréciable par rapport aux Original Site-Values de 1909 (1).

Bien que peu élevés les chiffres prévus ne furent pas atteints et le produit total fut encore inférieur à celui de l'année précédente : 455.000 livres sterling seulement (2).

Dans son exposé financier sur le budget 1913-1914 M. Lloyd George escomptait une augmentation sensible des taxes dont il évaluait le rendement possible à 750.000 livres sterling.

Les résultats financiers de la réforme paraissent donc bien modestes, surtout mis en regard avec le coût des opérations d'évaluation, évaluées en 1909 par M. Asquith 50 millions de francs, chiffre qui sera probablement dépassé de beaucoup. L'évaluation a été d'abord extrêmement lente. Au 31 mai 1912 on n'avait procédé qu'à 2.588.000 estimations, soit 26 0/0 environ des parcelles à évaluer (3). La simplification des évaluations paraît indispensable.

1. Exposé financier pour 1912. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, avril 1912, p. 526.

2. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1913, p. 500.

3. Déclaration de M. Lloyd George à la Chambre des Communes, 20 juin 1912.

CHAPITRE III

De l'Imposition des Plus-Values Immobilières en Allemagne

L'Imposition des Plus Values Foncières ne se présente pas en Angleterre comme un instrument purement fiscal, mais surtout comme un moyen de réforme économique. Dans ce pays où le phénomène de la rente foncière a été, la première fois, analysée et où l'idée de l'imposer a été émise pour la première fois, les idées de James et de Stuart Mill n'ont pas été sans influence sur la réforme de 1910, et le chancelier de l'Echiquier a couvert ses propositions de l'autorité de ses économistes nationaux.

Le régime foncier anglais concentre en un petit nombre de mains la plus grande partie du sol, en assure le maintien dans les familles par un régime de fidéicommiss et fait obstacle à la libre circulation des biens et à leur meilleure utilisation économique. Il entraîne à côté du droit de propriété, l'existence de droits issus de contrats de louage dont la durée fait de leurs titulaires de véritables propriétaires.

Ce régime de grande propriété, de droits enchevêtrés sur un même sol, a donné naissance à un mou-

vement agrarien, dont certains représentants, disciples d'Henry George, vont jusqu'à préconiser la « nationalisation du sol. » La *Land Nationalisation Society* fondée en 1881 par *Alfred Russel Wallace* a pour objet sa réalisation.

L'act de 1910 n'est qu'une étape modeste vers la Réforme foncière. Mais l'idée même qui en est le fondement suffit à expliquer la résistance désempérée qu'ont opposée les conservateurs aux nouvelles taxes qu'il établit.

Le régime de la propriété en Allemagne ne présente pas, au moins à l'ouest de l'Elbe, les mêmes caractères. Il est voisin du nôtre. Le sol est en général très morcelé et appartient aux petits paysans. Et même dans les régions de l'Elbe (à part le Mecklembourg et la Prusse Orientale) où dominent les grandes propriétés féodales la dimension des exploitations tend à se restreindre, la grande culture a décliné au profit des catégories inférieures et la moyenne culture elle-même au profit des exploitations paysannes (1).

L'Imposition des Plus-Values immobilières en Allemagne n'a cependant pas eu un objet purement fiscal. Sans doute a-t-elle été occasionnée par les travaux importants exécutés par les grandes villes allemandes et par la situation peu propice des finances de l'Empire, résultant de lourdes dépenses militaires.

Cependant bien que cette taxation n'ait pas eu

1. Cf. Bourguin. *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, 3^e éd., 1907, p. 197.

pour but plus ou moins avoué, la réforme du régime foncier, ce qui explique qu'elle ait été parfois proposée et toujours approuvée par les conservateurs agrariens, c'est qu'elle a des mobiles économiques, dont l'anlayse montrera la différence du principe avec le système anglais et expliquera les différences de législation.

L'essor considérable de l'Empire allemand depuis sa fondation et l'énorme accroissement de la population des grandes villes ont déterminé sur les terrains compris dans leurs limites ou situés dans leur banlieue une hausse de valeur impressionnante. Dans un mémoire publié par le ministère des Travaux Publics sur Berlin et ses chemins de fer, on relève les variations suivantes du prix en marks du mètre carré de terrain à Berlin :

	1881	1888	1910
Friedrichstrasse...	240	480	2.250
Leipzigerstrasse....	340	800	2.250

La hausse a été particulièrement accentuée dans la Prusse rhénane, par suite de l'énorme développement industriel de cette région dont certaines villes Cologne, Essen, Dusseldorf, Dortmund, ont vu leur population quadrupler depuis 1871.

Il y avait là une matière imposable bien tentante pour les villes et dans l'Empire et c'est au nom de la Justice qu'on a taxé les bénéficiaires de ces Plus-values. Leurs gains, dit-on, sont dûs aux dépenses faites par la collectivité, au développement de l'activité sociale, industrielle et commerciale. Ils ne

peuvent se plaindre de lui restituer sous forme d'Impôt, une partie d'un enrichissement qu'ils lui doivent et cet Impôt n'est pas onéreux, puisqu'il atteint un enrichissement purement gratuit, acquis sans peine et sans débours.

L'Impôt sur les Plus-values apparaît donc, dans la conception allemande, comme une taxe sur les accroissements gratuits de fortune et les théoriciens de la Science des finances comme Wagner, l'étudient à la suite des impôts sur les donations et loteries. L'opposition de cette manière de voir et de la conception anglaise qui tend avant tout à améliorer le régime foncier, se manifeste dans le mode de calcul de la Plus-value imposable, sur lequel nous insisterons plus loin, qui atteint plutôt une terre dans sa Plus-value réelle que le propriétaire dans son gain personnel.

Ayant pour but de saisir les augmentations de valeur des terres et de pousser les propriétaires oisifs à les mettre en valeur, les taxes anglaises auraient pu être annuelles ou périodiques. C'est, nous l'avons vu, uniquement à cause des difficultés d'application pratique qu'on a renoncé à leur attribuer ce caractère pour les percevoir à l'occasion d'actes juridiques et pour les biens des personnes morales on a dû leur restituer leur caractère normal d'Impôts périodiques.

Le système allemand ne ressemble qu'en apparence au système pratiqué en Angleterre et les différences d'application découlent, ici encore, des conceptions différentes des législateurs.

L'Impôt allemand sur les Plus-values est nettement un Impôt indirect, un Impôt de mutation. Le transfert de propriété, au lieu d'être comme en Angleterre, l'occasion seule pratiquement saisissable du calcul et de la taxation d'une Plus-value, devient la cause même et la raison d'être de l'Imposition. Tandis que le législateur anglais devait, sous peine de voir la matière imposable lui échapper, saisir toutes les occasions de transfert où se manifeste une Plus-value et imposer même les transmissions par décès, la loi allemande n'atteint que les transmissions entre vifs.

Cela tient au deuxième mobile du législateur Allemand, *l'Impôt sur les Plus-values est destiné à enrayer la spéculation sur les immeubles*.

Dans le mémoire justificatif de son projet du 26 janvier 1904 le gouvernement saxon exposait le procédé fréquemment employé pour le développement de la construction dans les villes. « Partout, où, par suite de l'augmentation de la population le besoin de logement à augmenté fortement, la manière d'y satisfaire a plus ou moins changé. L'acquisition d'un terrain et la construction d'une maison pour en faire son habitation personnelle est devenue l'exception. Un actif commerce de terrains se développe, qui achète pour revendre avec bénéfice. L'entrepreneur de constructions ne travaille plus pour des clients, mais produit des maisons comme des marchandises pour le marché. La possession de terrains à bâtir, la construction de maisons et la possession de ces

maisons deviennent une affaire, un commerce qui, suivant l'évolution économique générale, travaille avec beaucoup de capital emprunté ».

Le résultat de cette spéculation est une hausse artificielle des prix. Des Sociétés immobilières se fondent. Elles accaparent tous les terrains à bâtir, et les revendent par parcelles à des prix exorbitants. La facilité du crédit permet à n'importe qui de trouver de l'argent pour acheter et bâtir, en escomptant le bénéfice de la revente. Mais ces hausses artificielles ont souvent pour conclusion la faillite d'un spéculateur hasardeux et des crises dans l'industrie du bâtiment et les institutions de crédits hypothécaires.

Pour éviter ces dangers et enrayer la spéculation il suffit d'atteindre les aliénations entre vifs par lesquelles elle se manifeste. Les donations, les transmissions par décès n'intéressent pas, à ce point de vue, le législateur allemand. Et même parmi les ventes, seules, celles qui par leur rapide succession sur un immeuble dénotent une intention spéculative sont lourdement frappées. La vente d'un bien resté depuis longtemps dans une même famille bénéficie de modérations de droits.

Ce double caractère d'Impôt sur les gains fortuits et d'Impôt sur la spéculation explique pourquoi l'Impôt allemand sur les Plus-values présente au point de vue de la matière imposable une généralité d'application qui le différencie des taxes anglaises. Celles-ci destinées à saisir le bénéfice du propriétaire foncier et à le pousser à mettre son terrain en valeur

sont purement des taxes foncières. Elles n'atteignent que la Plus-value du sol et du sol urbain ou minier. Elles laissent en dehors de leurs prévisions les terrains agricoles et les constructions.

L'Impôt allemand frappe au contraire, toute Plus-value soit sur des immeubles bâtis ou non, soit sur des terres ; toutes les fois que se manifeste un gain fortuit ou une spéculation possible, le propriétaire est taxé.

A un autre point de vue l'Impôt allemand n'est pas aussi général et aussi uniforme que les taxes anglaises. Celles-ci sont consacrées par un act applicable à tout le Royaume-Uni, issu d'une longue élaboration parlementaire et d'un mouvement de doctrine et d'opinion.

La législation Allemande est, avant tout, le résultat de nécessités fiscales. L'Imposition des Plus-values a commencé par être locale, plus ou moins laissée à l'initiative des villes qui avaient besoin d'argent et qui trouvaient dans des taxes, aux bases et aux taux d'ailleurs très variables, une ressource commode. La loi d'Empire de 1911 en consacrant une Imposition d'Empire n'a pas supprimé ces diversités et son abolition en 1913 a laissé subsister au profit des Etats particuliers et des communes, la possibilité de régimes fiscaux très variés.

Pour avoir une idée nette de ces régimes actuels, il est donc nécessaire d'exposer rapidement comment était pratiquée l'Imposition des Plus-values avant 1911 et 1913.

SECTION PREMIÈRE

Colonie de Kiao-Tchéou

La première application en avait été faite en 1898 par le gouvernement dans la colonie de Kiao-Tchéou, territoire de 500 kilomètres carrés, peuplé de 165.000 habitants, affermé à l'Allemagne par le gouvernement chinois, conquis par les armes japonaises au début de la guerre actuelle.

C'était un excellent champ d'essai pour une mesure encore très discutée en doctrine. Les deux ordonnances du 8 septembre 1898 frappaient le propriétaire foncier :

a) d'un droit de mutation entre vifs de 2 o/o.

b) d'un Impôt annuel de 6 o/o sur la valeur des terrains à bâtir qui devait être appréciée tous les trois ans.

c) d'un Impôt de 33. 33 o/o sur les Plus-values.

Ces deux derniers Impôts (le premier ne nous intéresse pas) étaient des applications des principes georgistes de la reprise par la collectivité de la Rente foncière dont son activité était la cause. La taxe de Plus-value n'atteignait d'ailleurs que cette rente foncière non gagnée : la découverte de mines ou de sources, la transformation de terres agricoles en terrains à bâtir n'étaient pas taxées.

La Plus-value imposable était constituée en cas d'aliénation à titre onéreux, par le bénéfice net réalisé par le vendeur sur son prix d'acquisition, avec

déduction de la valeur des améliorations apportées par lui à sa propriété et des intérêts à 6 o/o du prix de vente.

Pour éviter des fraudes le propriétaire était tenu, avant chaque aliénation, de faire connaître au gouvernement le prix qu'il avait l'intention de demander et le gouvernement se réservait un droit de préemption sur cette base.

Dans le cas où aucune vente volontaire n'aurait eu lieu pendant vingt-cinq années consécutives, la Plus-value était déterminée par une Commission et le gouvernement se réservait le droit d'appliquer une taxe spéciale, une fois payée, qui ne devait pas dépasser le montant du bénéfice net, calculé avec les déductions ci-dessus.

D'après le mémoire joint par le gouvernement à son projet de loi, cette taxe reposait sur cette idée « qu'on ne pouvait pas laisser les propriétaires chinois profiter seuls d'un accroissement de valeur qui avait été entièrement l'œuvre du gouvernement allemand ».

Cette taxe n'a du reste pas donné un rendement bien important. Le tableau suivant fait ressortir un produit annuel extrêmement variable.

1901	613	dollars	1902	2054	dollars	1903	1128	dollars.
1904	1476	—	1905	417	—	1906	2163	—
1907	301	—	1908	1106	—			

Le gouvernement s'est cependant déclaré satisfait du résultat économique obtenu, en expliquant au Reichstag (dans un mémoire qu'il lui adressait en

1904) la faiblesse de ces chiffres. « Cela tient surtout au mouvement relativement faible de la propriété foncière parmi les particuliers ; la plupart des acheteurs peuvent en effet acquérir encore directement du fisc des terrains qui n'ont pas été aliénés précédemment. Quoiqu'il en soit on peut bien soutenir que la législation de la colonie a atteint son but qui était d'empêcher une spéculation foncière malsaine et de retenir des terrains suffisants en possession de la collectivité, c'est-à-dire du fisc, pour satisfaire les besoins de terre des colons qui vont en progressant, d'une manière lente, mais continue » (1).

SECTION II

Les Taxes locales

Après cet essai la taxation des Plus-values fut assez longue à s'introduire dans les finances de la métropole. Sans doute les communes pouvaient, dès une époque antérieure, percevoir des contributions spéciales pour des travaux déterminés procurant directement une Plus-value à des propriétés déterminées, mais cette participation obligatoire des propriétaires à des dépenses dont ils bénéficient, incontestablement, déjà étudiée, ne présente pas les mêmes caractères qu'une taxe générale sur les Plus-values non gagnées : dans le premier cas le rapport

1. *Jaarbuch der Boden reform*, 1912, p. 32

des travaux collectifs à la Plus-value doit être prouvé ; dans le second, il est présumé et c'est au propriétaire à justifier pour les faire déduire, des améliorations qui sont le produit de son activité personnelle.

Les communes avaient aussi été autorisées, par l'article 25. de la loi prussienne de 1893 à établir un Impôt foncier sur la valeur courante des propriétés (*gemeiner weilt*). C'était une taxe analogue à la deuxième taxe établie à Kiao-Tchéou en 1898, assise sur la valeur vénale, non sur le revenu, elle permettait aux communes de participer à l'augmentation de valeur des terrains à bâtir et de contraindre les propriétaires à y édifier des constructions dont le revenu leur assurerait le moyen d'acquitter l'Impôt. L'augmentation de recettes servait pour partie à dégrèver les petits logements.

La répartition des charges fiscales devenait ainsi plus équitable puisque le terrain à bâtir exempt d'Impôt ou tout au plus légèrement atteint par une taxe portant sur le revenu, qui, pour ce terrain est à peu près dérisoire, donnera au moment de la vente un capital rapportant à son détenteur, sans que celui-ci ait jamais pris sa part des dépenses communales qui l'enrichissent.

Ce régime avait déjà fonctionné dès 1873 dans la ville de Brême. Mais elle avait dû au bout de cinq ans l'abandonner en présence des protestations des propriétaires de terrains agricoles surtaxés comme terrains à bâtir par les taxateurs officiels.

La plupart des grandes villes profitèrent cependant de l'autorisation que leur donnait la loi de 1893, à elles rappelée par une circulaire de 1899 du ministre des Finances et elles en tirèrent des ressources assez appréciables. A *Duisburg* une taxe de 2 1/2 0/00, sur la valeur commune, limitée à une partie de la ville comprenant des maisons ouvrières et des maisons de rapport, des établissements industriels et des terrains à bâtir, rapporta 104.000 marks au lieu de 67.000, produit de l'ancien système fiscal et ce malgré un dégrèvement sensible des maisons ouvrières.

En 1901 à *Breslau* un Impôt de 2,9 0/00 produisit une Plus-value de 305.000 marks, et permit, aux frais des propriétaires d'usines et de terrains à bâtir, de dégrèver de 105.000 marks les petits logements.

Enfin à *Dortmund*, on cite le cas d'un spéculateur propriétaire d'un terrain au centre de la ville, qui payait 3 marks avant la réforme de 1899, son terrain étant taxé comme champ de pommes de terre et qui, depuis, dut acquitter 1.000 marks d'Impôt (1).

Le taux peu élevé de 2 à 3 0/00 qu'on ne pouvait pas dépasser pour un Impôt frappant annuellement le capital lui enlevait une partie de son efficacité économique. Seuls, en effet, les spéculateurs sans argent étaient contraints de réaliser leur terrain, pour acquitter l'Impôt. Ceux qui avaient des capitaux pouvaient aisément atteindre une hausse qui

1. Cité par Damaschke, *la Réforme agraire*, p. 55.

dédommageait amplement de l'Impôt infime payé, et la concentration des terrains à bâtir entre un petit nombre de mains s'accroissait encore

La même critique pouvait être faite à l'Impôt de mutation, dont quelques villes allemandes, notamment Berlin, Breslau, Halle, Essen, frappaient les terrains à bâtir. Il atteignait 2 à 3 o/o mais comme la taxe sur la valeur vénale, il se calculait sur l'ensemble du terrain et non sur la Plus-value. Il ne tenait donc aucun compte des gains réalisés par les spéculateurs et plus ces profits étaient élevés, plus les circonstances favorables de la demande leur permettaient de rejeter l'Impôt sur l'acheteur.

L'accroissement des besoins des villes industrielles les poussa dans la voie de la taxation de la Plus-value.

Déjà les villes de Mayence et d'Ulm lors du recul et de la suppression de leurs enceintes fortifiées, avaient obtenu des gouvernements des Etats de Hesse-Darmstadt et du Wurtemberg l'autorisation de taxer les terrains, dont l'incorporation à l'agglomération urbaine devait accroître la valeur.

Ces exemples sont suivis et généralisés. Dès 1873, le gouvernement du Royaume de Saxe accorde aux communes le droit de percevoir des contributions sur l'augmentation de valeur des terrains, indépendante de l'activité de leurs propriétaires. La loi prussienne du 14 juillet 1893 abandonne aux communes le produit des Impôts directs, en décidant que l'Impôt communal doit être la mesure des bénéfices

procurés à l'individu par l'organisation sociale.

Après quelques rares essais dans différentes villes, l'Imposition des Plus-values prit un rapide essor à partir de 1904. En février 1904 la ville de Francfort sur-le-Mein l'établit. Elle est suivie par Cologne (juillet 1906), Essen (juin 1906), Dortmund (septembre 1906), Breslau (juin 1907) et Kiel (août 1907).

La Ville de Berlin avait dès 1895 levé un Impôt spécial de Plus-value sur les terrains situés en bordure des voies nouvellement tracées. Mais les évaluations donnèrent lieu à des difficultés qui le firent abandonner deux ans après. Les propriétaires fonciers tout-puissants, réussirent également en 1907 à faire rejeter un projet de taxation des Plus-values présenté par le « magistrat ». La plupart des agglomérations de la banlieue l'ont appliquée et elle a fini par triompher à Berlin même en 1910. Munich l'introduisit peu après.

Comme taxe locale l'Impôt des Plus-values existait au 1^{er} avril 1909, dans 259 communes comptant 8 millions d'habitants. Le dépôt du projet de taxe d'Empire qui prévoyait des dédommagements pour les communes, auxquelles il enlevait ce produit, en détermina un grand nombre à adopter cette taxe. A la fin de 1910 elle figurait dans les recettes de 652 communes.

Les Etats particuliers ont aussi introduit cet Impôt. La loi prussienne du 23 avril 1906 autorise les cercles et les provinces à taxer les Plus-values et au 1^{er} avril

1911, 15 d'entre eux avaient usé de cette faculté. La même latitude est donnée par les lois du 14 décembre 1907 en Hesse et du 8 juin 1910 dans la principauté de Lippe ; mais les Etats se réservent un prélèvement du quart du produit.

Les villes libres de Hambourg et de Lübeck ont également adopté cet Impôt le 12 octobre 1908 et le 24 février 1909.

SECTION III

Taxe d'Empire

Tant qu'elle présentait le caractère de recettes locales la taxe de Plus-value pouvait à la rigueur être considérée comme une extension des contributions imposées aux propriétaires fonciers à la dépense des travaux communaux dont ils tirent un bénéfice direct. C'était cependant une nouvelle étape puisque la preuve de la relation directe de telle Plus-value à tel travail n'était plus nécessaire, et toute augmentation de valeur immobilière devenait imposable comme présumée née sans cause plus précise, de l'ensemble de l'activité sociale, du développement du commerce et de l'industrie, de l'accroissement de la population si le propriétaire ne faisait la preuve des dépenses par lui faites, qui avaient ajouté à la valeur de son bien.

Du moment qu'on présumait à la Plus-value une origine aussi vague, il n'y avait qu'un pas de la taxation locale des Plus-values à la taxation par les

Etats ; et de la taxation par les Etats à l'Imposition au profit de l'Empire.

A la session de Stuttgart du *Bund der Boden Reformer*, le professeur Wagner avait, dans la séance du 21 avril 1908, exposé l'idée que la Plus-value résultant de circonstances générales était le produit du travail du peuple allemand tout entier et la conséquence de l'établissement de l'Empire.

Ainsi justifié d'avance par la doctrine, l'Impôt d'empire sur les Plus-values immobilières fut consacré par le § 90 de la loi d'Empire du 14 février 1911.

Les localités n'avaient pas vu d'un bon œil l'Empire se proposer de mettre la main sur une de leurs ressources les plus commodes ; elles invoquaient le petit nombre de communes qui avaient établi le nouvel impôt (300 seulement sur 56.000) et la difficulté d'appliquer une réglementation uniforme à des conditions bien différentes suivant les villes.

La voie dans laquelle s'engageait l'Empire lui était à la vérité indiquée plutôt par les nécessités budgétaires que par une politique financière préconçue. Le développement incessant des dépenses militaires entraînait pour équilibrer le budget, la recherche de recettes importantes. Après le rejet par le Reichstag des Impôts nouveaux sur les successions, une proposition d'initiative parlementaire fut déposée le 23 avril 1909 tendant à taxer la Plus-value mobilière et immobilière. Les auteurs y voyaient un succédané de l'impôt sur les successions. Des membres de la Commission des finances soulevèrent des objections très

vives contre l'Imposition des Plus-values mobilières et la proposition fut remplacée par une autre émanant des conservateurs qui reproduisait les dispositions de l'ordonnance de Cologne. Un mémoire adressé au Reichstag par l'administration financière le 14 juin, faisait nettement ressortir les critiques qu'appelait cette proposition. Elle fut rejetée en troisième lecture le 10 juillet 1909 par la coalition des nationaux libéraux et des radicaux.

Le Reichstag décida de fixer un délai dans lequel la question devrait être résolue en votant la motion suivante, qui fut incorporée à la loi du 15 juillet 1909 sur le timbre d'Empire :

« D'ici au 1^{er} avril 1912 il sera établi un Impôt d'empire sur la Plus-value immobilière non gagnée, qui devra être calculé de façon à produire au moins 20 millions de marks par an. Une disposition sera prise par une loi spéciale, afin que les communes dans lesquelles existait au 1^{er} avril 1909 un Impôt sur les Plus-values immobilières conservent le bénéfice de cet Impôt, à concurrence de son rendement annuel moyen jusqu'à ce jour, pendant une période minima de cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Impôt d'Empire. Cette loi sera présentée au Reichstag avant le 1^{er} avril 1911.

« J'usqu'à la mise en vigueur de la présente loi il sera perçu un droit supplémentaire de 100 o/o, au droit de mutation immobilière de 1/3 o/o. Après la mise en vigueur de la loi, le taux du droit de mutation immobilière sera soumis tous les six ans à une

révision opérée par le Bundesrath. Si au cours d'une de ces périodes de six années le rendement moyen annuel de l'Impôt de Plus value dépasse 20 millions de marks le taux du droit de mutation devra subir une réduction inversement proportionnelle. »

Se conformant à cette invitation formelle le gouvernement présenta au Reichstag, le 12 avril 1910, un projet d'Impôt sur les Plus-values immobilières.

Ce projet fut adopté le 1^{er} février 1911 par 198 voix contre 93. La minorité se composait de progressistes et socialistes ; ces derniers voulaient protester contre les adoucissements apportés au projet et contre l'affectation des recettes escomptées à des dépenses d'ordre militaire. La loi fut promulguée le 14 février 1911.

Conformément aux votes antérieurs du Reichstag, les droits acquis des localités et des Etats étaient sauvegardés. Le produit de la taxe devait aller pour 50 0/0 à l'Empire, pour 40 0/0 aux communes et pour 10 0/0 aux Etats.

D'autre part l'Empire assurait jusqu'au 1^{er} avril 1915 aux communes qui possédaient avant le 1^{er} avril 1909 une taxe sur la Plus-value, une somme équivalente au moyen de cette taxe, déterminée par le Conseil fédéral.

Enfin jusqu'au même terme du 1^{er} avril 1915 les communes pouvaient être autorisées par le Chancelier à continuer à appliquer leurs ordonnances mêmes, l'Empire se réservant seulement l'excédent

du produit annuel moyen atteint avant le 1^{er} avril 1911.

SECTION IV

La loi de 1913

La taxe d'Empire sur les Plus-values, n'a pas été de longue durée. Au début de l'année 1913 il fallut chercher de nouvelles ressources pour faire face à l'augmentation des effectifs et couvrir la dépense supplémentaire de 250 millions de marks qu'elle devait entraîner. Le Chancelier avait proposé de relever les contributions matriculaires versées par les Etats de 0 mk. 80 à 1 mk. 25 par tête d'habitant. Les Etats devaient se procurer au moyen d'Impôts sur la fortune, le revenu ou les successions, le montant de l'augmentation. Si un Etat n'avait pas établi au 1^{er} avril 1913 un Impôt de cette nature l'Empire se réservait le droit d'y introduire d'office un Impôt sur l'accroissement de la fortune. Les partis de gauche combattaient le projet et demandaient un Impôt d'Empire sur les successions. La discussion se termina par un compromis ; on vota un Impôt progressif et périodique sur les accroissements de fortune, y compris les successions même en ligne directe.

La loi fut promulguée le 3 juillet 1913 et le même jour une autre loi supprime la taxe d'Empire sur les Plus-values en la restituant aux communes dans les conditions déterminées par l'article 1^{er}.

« La part d'Impôt revenant à l'Empire ne sera pas perçue dans le cas ou postérieurement au 30 juin 1913, application sera faite des dispositions de la loi relative à l'Impôt sur la Plus-value immobilière en date du 14 février 1911.

Le recouvrement de l'Impôt sur la Plus-value dans les communes, unions de communes et Etats confédérés continuera d'être effectué conformément aux dispositions légales actuelles sous réserve des modifications suivantes :

1° Dans les communes visées à l'article 60, § 1, communes ayant droit à indemnité, la part d'Impôt revenant à l'Empire continuera d'être perçue jusqu'au 1^{er} avril 1915 mais pour le compte des communes ;

2° En ce qui concerne les communes ayant droit à indemnité et visées à l'article 60, § 2, l'autorité centrale de l'Etat peut ordonner que les arrêtés pris avant le 1^{er} janvier 1911 avec effet à partir de cette date soient maintenus en vigueur. L'excédent sur le montant du produit moyen annuel restera acquis aux communes.

3° Les attributions conférées au Conseil fédéral ou au Chancelier de l'Empire par la loi relative à l'Impôt sur la Plus-value immobilière sont transférées à l'autorité centrale de l'Etat confédéré. Celle-ci est autorisée à les transférer à des autorités sous-déléguées ;

4° Les fonctionnaires chargés du recouvrement de l'Impôt sur la Plus-value sont autorisés, avec l'as-

sentiment de l'autorité supérieure à ne procéder ni à l'assiette, ni à la perception de l'Impôt sur la Plus-value, dans le cas où les frais nécessités pour l'établissement seraient hors de proportion avec le rendement de l'Impôt.

Il peut être établi par une loi de l'Etat, ou par un règlement organique pris en conformité avec le droit de l'Etat, une réglementation différente pour la levée de l'Impôt sur la Plus-value immobilière.

Maintien pour les communes du régime établi en 1911, mais abandon par l'Empire des excédents de produits qu'il s'était réservés, et transfert aux Etats particuliers du droit de modifier ce régime, tel est l'esprit de la loi de 1913. Le maintien au profit des Etats et des communes du système de taxation des Plus-values institué par la loi du 14 février 1911 nous oblige à en exposer les lignes générales :

L'Impôt d'Empire sur les Plus-values présente nettement le caractère d'un Impôt de mutation : d'après la motion votée par le Reichstag en juillet 1909 il devait même remplacer progressivement le droit de mutation supplémentaire de 100 o/o.

Destiné à enrayer la spéculation, il frappe exclusivement les transmissions entre vifs à titre onéreux de propriétés immobilières ou de droits immobiliers. Les donations restent en dehors de son application à moins qu'elles ne dissimulent une vente en vue d'é luder l'Imposition. Sont également exemptes les acquisitions à cause de mort, à la différence des taxes anglaises qui, nous l'avons indiqué, devaient

frapper toutes les mutations comme simples occasions, seules commodées de calculer la Plus-value foncière. Y sont assimilées les acquisitions résultant de contrats conclus entre cohéritiers ou co-ayants droi dans une communauté, les acquisitions faites par les descendants de biens appartenant à leurs ascendants, l'apport à une société constituée exclusivement entre le vendeur et ses descendants, etc.

La loi d'Empire ne connaît pas non plus et pour le même motif l'Impôt périodique établi par l'article de 1910 sur les biens des personnes morales. L'article 3 assimile seulement à un transfert de propriété à titre onéreux « la transmission de droits sur le patrimoine d'une société à responsabilité limitée, d'une société commerciale, etc., en tant que le patrimoine social consiste en immeubles, si la mise en valeur des immeubles rentre dans le but de l'entreprise, ou si l'association a été créée dans le but d'échapper à l'Impôt sur la Plus-value ».

D'ailleurs indépendamment du transfert de propriété, est imposable tout acte juridique qui tend à marquer un transfert et l'art. 66 permet au Conseil fédéral de soumettre à l'Impôt des faits non visés par la loi, mais qui permettent à un tiers d'exercer sur un immeuble les droits d'un propriétaire.

Les échanges d'immeubles effectués en vue d'un remembrement, ou d'un meilleur lotissement ne sont pas soumis à l'Impôt.

Une exemption à raison de la qualité du propriétaire existe au profit du prince et de la princesse

souveraine de l'Empire, des Etats confédérés, des communes, et des associations sans but lucratif qui limitent leurs bénéfices à 4 o/o du capital engagé.

Une dernière exemption introduite par la loi du 3 juillet 1913 fait bien apercevoir le caractère personnel de l'Impôt allemand sur les Plus-values. Elle s'applique à la transmission de propriété d'immeubles dont la valeur ne dépasse pas 20.000 marks, s'il s'agit de propriété bâtie et 5.000 marks s'il s'agit de propriété non bâtie à condition que le vendeur et son conjoint ne jouissent pas d'un revenu supérieur à 2.000 marks et ne fassent ni l'un ni l'autre profession de vendre des immeubles.

C'est la spéculation que la taxe a pour but d'atteindre. Ici le peu d'importance des immeubles, l'absence de capitaux aux mains des propriétaires, sont la preuve qu'aucune spéculation n'est à redouter. L'Impôt vise les professionnels de l'achat et de la revente de terrains, plus que les propriétaires qui ne vendent qu'à de longs intervalles.

Le mode d'assiette de l'Impôt montre encore de quels principes très différents de ceux de la législation anglaise procède la loi Allemande de 1911.

En Angleterre la matière imposable, c'est l'accroissement de la valeur d'emplacement du sol qui ne résulte pas des déboursés du propriétaire. Le terrain est seul taxé, abstraction faite des constructions qui le couvrent. C'est lui seul en effet qui peut voir sa valeur augmenter du fait de l'activité sociale, la

Plus-value de fait des constructions, supposant toujours un rôle actif de celui qui les édifie ou de celui qui les occupe.

La loi allemande de 1911 atteint toutes les Plus-values immobilières sans distinction. C'est qu'il s'agit de taxer moins la Plus-value réelle que donne à un terrain la rente foncière, que le gain personnel apporté au propriétaire, surtout au spéculateur par deux opérations successives d'achat et de revente.

Ce motif explique aussi le mode de calcul de la Plus-value imposable. C'est, d'après l'art. 8, la différence entre le prix d'acquisition et le prix d'aliénation. Il n'est plus question, comme dans la loi anglaise, de différence de valeurs calculées par des procédés compliqués et quelque peu abstraits mais de différence de prix.

La valeur est cependant parfois prise en considération au lieu du prix ; par exemple : si aucun prix n'est convenu ou pour corriger le prix dissimulé partiellement par les parties, sous forme de frais de commission ou autres, ou stipulé inférieur à la valeur de la contre-prestation fournie.

En vue de favoriser les longues possessions, lorsque l'acquisition remonte à plus de quarante ans, ou substitue également au prix d'achat, la valeur qu'avait l'immeuble quarante ans avant l'époque d'exigibilité de l'Impôt, à moins que le propriétaire ne prouve avoir acheté plus cher.

En dehors de ces cas exceptionnels, c'est le prix d'acquisition qui sert de base au calcul de la Plus-

value. La loi de 1911 y ajoute certains éléments qui en sont l'accessoire ou le complément : tels que les frais payés lors de l'acquisition calculés à 4 o/o, si le vendeur ne prouve qu'ils ont été plus élevés.

D'autres sommes sont encore ajoutées au prix d'acquisition. Elles représentent toute la part de la Plus-value qui tient à l'activité du propriétaire et qui doit en conséquence rester hors de l'atteinte de l'Impôt sur la Plus-value non gagnée.

Avant de les énumérer, il faut noter le procédé de calcul différent de celui de la loi anglaise. Celle-ci déduit de la valeur du sol la portion de cette valeur qui résulte des dépenses du propriétaire. La loi allemande ajoute au prix d'achat ces dépenses mêmes. Le système anglais cherche à dégager l'accroissement de la valeur du sol nu imputable au propriétaire, le système allemand le gain personnel réalisé par celui-ci, les dépenses d'amélioration qu'il a déboursées n'ajoutent pas toujours à son bien une valeur équivalente à leur montant. Le bénéfice net de la vente est diminué cependant de ces dépenses mêmes.

Dans un seul cas, celui de défrichement de landes ou d'assèchement de marais, le propriétaire peut demander l'addition au prix d'achat de l'augmentation de valeur et non de la dépense : c'est une simple mesure de faveur pour le cas où l'utilité de ce travail particulièrement intéressant en aurait dépassé la dépense, mais dans l'hypothèse inverse il peut demander qu'il soit tenu compte du prix d'achat.

Il n'est pas indifférent, comme on pourrait le croire à première vue, d'ajouter les dépenses d'amélioration au prix d'achat, au lieu de les déduire du prix de vente. Le gouvernement avait proposé ce dernier système mais la loi d'Empire a consacré le premier, comme les premières ordonnances municipales sur la taxe des Plus-values. Les résultats sont nettement différents : soit un terrain acheté 5.000 marks et revendu 70.000 après édification de constructions pour lesquelles le propriétaire a dépensé 50.000 marks. La Plus-value non imputable au propriétaire est quel que soit le procédé de calcul employé de 15.000 marks, mais le taux de l'Impôt est progressif, non pas d'après l'importance absolue (15.00 marks) de la Plus-value, mais ce qui est beaucoup plus logique d'après son importance relative au prix d'achat. Avec le mode de calcul proposé par le gouvernement, l'Impôt aurait frappé une Plus-value de 15.000 marks sur un immeuble de 5.000 marks soit de 300 o/o. Le procédé consacré par la loi de 1911 ne taxe qu'une Plus-value de 15.000 marks sur un immeuble de 55.000 marks (5.000 + 50.000), soit une Plus-value de 27 o/o.

Quelles dépenses vont être ajoutées au prix d'achat ? L'article 14 de la loi les énumère. Ce sont :
1^o les dépenses faites pour les bâtiments et toutes améliorations ayant un caractère durable, y compris celles qui concernent l'exploitation agricole ou forestière et les dépenses pour les travaux de recherches ou de sondages des mines ;

2° Les dépenses, prestations et cotisations pour la construction de routes et autres voies de communication, les subventions non rétribuées pour des travaux d'utilité publique de toute nature ;

3° A ces dépenses en capital, la loi de 1911 ajoute certaines sommes représentant le travail du propriétaire. Cela est très logique, puisque le propriétaire ne doit être taxé que sur la Plus-value non gagnée. Les ordonnances de Cologne et de Francfort ne tenaient pourtant compte que des capitaux déboursés. C'est l'ordonnance municipale de Berlin qui avait innové sur ce point, en permettant au vendeur entrepreneur de profession, de déduire du prix de vente une somme correspondante à la rémunération de son travail.

L'article 14 de la loi l'Empire autorise de même l'addition au prix d'achat de 5 o/o de ces dépenses, si le vendeur est un simple particulier, et de 15 o/o s'il est entrepreneur de bâtiments ou maçon, et a assumé lui même l'entreprise de ces bâtiments.

Les dépenses de construction de voies de communication et les subventions pour Travaux publics bénéficient de même de l'addition d'un intérêt annuel de 4 o/o depuis le moment où elles ont été effectuées et pour une période minime de quinze ans.

Un autre élément réduit fréquemment le profit apparent du propriétaire. L'élévation du prix de vente ne représente en effet souvent que le remboursement d'intérêts perdus : le propriétaire avait dû par exemple, payer pendant de longues années, des

intérêts à des créanciers hypothécaires, ou bien il a fait sur sa terre des dépenses d'amélioration, qui plusieurs années après, au moment de la vente n'en ont pas encore notablement augmenté le rendement. Il revend sans avoir touché les intérêts du capital déboursé, qui profitera à l'acheteur sous forme d'améliorations incorporées à la terre.

La plupart des ordonnances municipales anciennes ajoutaient des intérêts forfaitaires de 4 o/o au prix d'achat. Les plus récentes ne tenaient compte que des intérêts réellement payés à des créanciers hypothécaires ou même comme celle de Strasbourg n'y faisaient aucune allusion.

La loi d'Empire de 1911 a traité différemment à cet égard les longs possesseurs et les spéculateurs. Elle ajoute au prix d'achat augmenté des dépenses de mise en valeur des intérêts de 2 1/2 o/o par année de possession, sans qu'ils puissent dépasser 100 marks par are de terre labourable. Si le total est supérieur à ce maximum, l'intérêt sur l'excédent est réduit à 1 1/2 o/o pour les terrains bâtis et 2 o/o pour les terrains non bâtis.

Aux spéculateurs qui revendent rapidement des terrains sans les avoir construits, la loi applique une réduction de moitié pour les terrains non bâtis revendus au bout de moins de cinq ans ; de même que le prix d'achat est grossi de certains éléments, le prix de vente de son côté subit quelques déductions : 1° les frais de vente et de transfert que le vendeur prouve lui avoir incombés.

2° Si le propriétaire ne tirait pas de l'immeuble un revenu représentant 3 o/o du prix d'achat augmenté des dépenses d'amélioration, il peut déduire du prix de vente la différence, entre son revenu réel et le revenu de 3 o/o pendant une période maxima de quinze années.

La Plus-value imposable est déterminée par la différence entre le prix d'achat et le prix de vente, corrigés par les additions et soustractions énumérées ci-dessus.

La question s'était posée de savoir si et dans quelle mesure on devait tenir compte des Plus-values antérieures à 1911. Un terrain a été acheté bien avant cette époque, il est revendu postérieurement à 1911, faudra-t-il calculer la Plus-value d'après les règles ordinaires, en prenant pour point de départ l'acquisition antérieure à la loi de 1911 ?

La loi anglaise n'était pas rétroactive et les accroissements de valeur avant le 1^{er} avril 1909 ne sont pas touchés par l'Increment value Duty. Mais cette taxe constitue dans l'esprit de ses auteurs un retour partiel à l'Etat de la rente foncière du sol et l'atteindre rétroactivement aurait paru une sorte de confiscation. Le principe abandonné uniquement à cause des difficultés pratiques d'application, était la taxation annuelle ou périodique des Plus-values, au fur et à mesure de leur apparition. Les imposer à l'époque de la première mutation postérieure à la loi, revenait donc, si l'on avait calculé cette Plus-value à partir de la mutation précédente, et non du 1^{er} avril 1909, à

atteindre une partie de Plus-value acquise avant 1909.

Dans le régime allemand, où l'Impôt des Plus-values n'est que la taxation d'un gain fortuit, le prix d'achat n'est qu'un élément servant à calculer ce gain. Pour qu'il n'y ait pas rétroactivité, il suffit que le gain soit postérieur à l'entrée en vigueur de la loi ; le calculer d'après le prix d'acquisition n'est pas atteindre un gain antérieur à la loi, qui, tant que la vente n'est pas réalisée ne s'est pas manifesté. L'Impôt allemand est un Impôt de mutation, perçu au moment d'un transfert et qui frappe le gain constaté et réalisé à cette date, et non un Impôt d'essence périodique, que pour des commodités pratiques, on préfère percevoir en bloc, en une fois à l'occasion d'une mutation.

Mais fallait-il remonter dans le passé aux acquisitions les plus lointaines sans limite de date ?

Les ordonnances locales présentaient sur ce point la plus grande diversité. Tandis que, dans la ville de Cologne, les Plus-values postérieures à la mise en vigueur de l'ordonnance de 1905 étaient seules atteintes, l'ordonnance de Hambourg de 1908 tenait compte des acquisitions faites aux dates les plus reculées. A Berlin et à Breslau, on avait pris comme point de départ 1896, époque des premières évaluations faites en vue de l'application de *l'Ergänzungssteuer*.

Le projet du Gouvernement Impérial proposait comme limite l'année 1871 et c'était une date logique puisque dans la pensée des théoriciens de la Science

Financière, l'attribution à l'Empire des recettes d'un Impôt sur les Plus-values se justifie par l'influence qu'ont exercé la Constitution fédérale et le développement de l'Empire allemand sur la valeur des propriétés. Le Reichstag n'a adopté cette date qu'avec un amendement favorable aux propriétaires. On ne pourra jamais remonter à une acquisition antérieure à la Constitution de l'Empire, mais pour toutes celles qui sont antérieures au 1^{er} janvier 1885, le prix d'acquisition est remplacé par la valeur de l'immeuble, à cette date, sauf la faculté pour le propriétaire de prouver que le prix d'achat était supérieur à la valeur fixée.

A la différence du système anglais, toutes les Plus-values sont frappées par l'Impôt allemand, quelques minimes qu'elles soient. Par exception l'Impôt n'est pas perçu quand son montant est inférieur à 20 marks. Mais l'importance de la Plus-value n'est pas indifférente. La loi de 1911 a adopté en effet un taux progressif, d'après l'importance relative de la Plus-value par rapport au prix d'achat et non d'après son importance absolue. Les villes de Berlin et de Hambourg avaient adopté ce dernier système, qui paraît moins logique, car une Plus-value représentée par le même chiffre n'a pas la même signification pour deux immeubles achetés à des prix très différents. Le taux est de 10 o/o pour les Plus-values, qui ne dépassent pas 10 o/o du prix d'achat, et il s'élève par échelons de 1 o/o jusqu'au maximum de 30 o/o, pour les Plus-values supérieures à 290 o/o.

Les villes allemandes avaient en général des tarifs moins élevés surtout comme taux minima. Voici les taux minima et maxima dans les principales villes :

Hambourg	de	1 0/0	à	12 1/2 0/0
Dortmund	de	3 0/0	à	15 0/0
Essen	de	3 0/0	à	15 0/0
Francfort-sur-le-Mein	de	2 0/0	à	25 0/0
Cologne	de	10 0/0	à	25 0/0
Breslau	de	6 0/0	à	25 0/0

Le taux maximum de 25 0/0 frappait, il est vrai, des Plus-values ne dépassant pas 150 0/0, tandis que le même taux n'atteint dans la loi d'Empire que des Plus-values de 240 0/0.

Nous rencontrons ici, une fois encore, une des nombreuses faveurs faites aux longs possesseurs. La loi de 1911 veut surtout atteindre les mutations rapprochées, faites en vue de la spéculation, et elle ménage la propriété familiale. L'impôt est réduit de 1 0/0 par année de possession. La rapidité d'obtention de la Plus-value fait, en effet, présumer l'importance des sacrifices de la collectivité. En outre, lorsque le propriétaire possède son terrain depuis longtemps, on a voulu lui tenir compte de la diminution de la valeur de la monnaie et des multiples dépenses par lui effectuées au cours d'une longue possession et dont le montant ne saurait être évalué sans difficulté.

Les résultats financiers de la loi de 1911 n'ont pas été considérables. Le rendement de la taxe évalué à 13 millions de marks pour la première année et à

20 ou 22 pour les années suivantes, a été de 10 millions pour 1912 et était évalué à 18 pour 1913. Elle a donné lieu à de grandes difficultés d'interprétation et d'application. Elle ne paraissait pas de nature à produire des résultats économiques sensibles, car elle n'offre pas le même stimulant que les taxes anglaises à la meilleure utilisation et à la construction du sol.

CHAPITRE IV

De l'Imposition des Plus-values en France

SECTION PREMIÈRE

Taxes locales

La question de l'Imposition des Plus-values immobilières n'est pas aussi avancée en France qu'en Angleterre et en Allemagne. Tandis que ces deux pays ont consacré par des mesures législatives générales ou locales le principe de cette taxation, la France en est encore à la période préparatoire des projets et propositions de loi, dont aucun n'a encore abouti. Ici aussi l'Imposition de la valeur en capital précède l'Imposition des Plus-values et encore ne se rencontre-t-elle que dans le système budgétaire particulier de la Ville de Paris.

En 1900, la Ville de Paris, obéissant à l'injonction de la loi du 29 décembre 1897, qui obligeait les communes à octroi à diminuer dans une certaine mesure ou à supprimer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, avait dû, pour boucher le trou fait dans son budget des recettes par la suppression complète qu'elle avait choisie, chercher diverses taxes. Ces taxes directes représentaient toutes soit une contre

prestation pour un service rendu (taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères), soit de nouveaux sacrifices exigés des propriétaires ou patentables en raison des avantages que leur avaient assurés les grands travaux exécutés par la Ville de Paris. La taxe foncière, les taxes sur les locaux d'habitation ou commerciaux avaient ainsi pour principe la récupération d'une dépense d'intérêt général sur ceux qui en ont été les bénéficiaires particuliers.

Ces différentes taxes se présentaient d'ailleurs comme des sortes de centimes additionnels aux contributions foncières et des patentes dont elles empruntaient les bases.

La véritable nouveauté était une autre taxe atteignant non plus le revenu, mais le capital. C'était la première fois en France qu'il était atteint par une taxe directe et annuelle. Cette taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties était inspirée des taxes anglaise et allemande et son but était le même. Comme l'Undeveloped land Duty et l'Impôt foncier sur la valeur courante établi dans certaines communes allemandes, cette taxe était destinée à frapper les propriétaires de terrains à bâtir que les Impôts sur le revenu, uniformément fixé à Paris à 0,10 par mètre carré, laissaient à peu près hors de leur atteinte, bien que ces terrains représentassent en capital une valeur sans cesse croissante et à faciliter le développement des constructions et la baisse des loyers en les forçant à vendre leurs terrains pour acquitter l'Impôt.

Les chiffres donnés par le mémoire du préfet de la Seine en date du 21 octobre 1913 montrent l'énorme augmentation de valeur du sol à Paris au cours du xix^e siècle. Le tableau suivant que nous lui empruntons fait ressortir le prix moyen du mètre carré, dans chaque arrondissement en 1830 et en 1902.

	1830	1902		1830	1902
1 ^{er} arrond ^t	80	1356	11 ^e arrond ^t	5	288
2 ^e »	100	1196	12 ^e »	2	103
3 ^e »	50	590	13 ^e »	2	109
4 ^e »	15	504	14 ^e »	3	173
5 ^e »	10	398	15 ^e »	3	102
6 ^e »	10	261	16 ^e »	6	330
7 ^e »	15	240	17 ^e »	10	462
8 ^e »	30	525	18 ^e »	10	236
9 ^e »	40	488	19 ^e »	2	133
10 ^e »	20	287	20 ^e »	2	85

En 1902 la valeur des propriétés assujetties à la taxe sur la valeur en capital s'élevait à 13.898 millions

D'après la révision de 1910 cette valeur est montée à : 15.427 millions
Soit une Plus-value 1.529 millions

En tenant compte des constructions nouvelles et des additions de constructions effectuées pendant cette période qui représentent 980 millions, il ressort pour une période de huit années, une Plus-value du sol de près de 550 millions.

Or cet accroissement de valeur ne peut être dû, à défaut de travaux créant une Plus-value directe et pouvant donner lieu à l'application de l'article 30 de la

loi du 10 septembre 1807, qu'à l'activité sociale, aux travaux de voirie, au développement des moyens de transport, à l'accroissement de la population. N'est-il pas équitable que les propriétaires qui ont bénéficié de cette activité contribuent pour une part aux dépenses qu'ont entraînées le percement des voies, la création des lignes de communication, le développement de l'enseignement et de l'assistance dû à l'augmentation de la population ?

La taxe sur la valeur vénale autorisée par la loi du 31 décembre 1900 frappait les terrains non bâtis seulement, son taux était de 0,50 o/o de leur valeur vénale.

Elle ne fut pas de longue durée. Son taux de 5 o/oo était trop élevé pour une taxe annuelle sur le capital : l'Undeveloped land Duty n'est que de 2 o/oo. On faisait remarquer qu'il était inutile de pousser à construire des propriétaires qui y sont déjà portés et n'ont que trop de tendances à édifier des maisons sur des espaces libres déjà trop peu nombreux à Paris par rapport à la densité de la population. Les recettes n'avaient d'ailleurs pas atteint le chiffre prévu et la taxe n'avait produit que 2 millions et demi au lieu de 4 et demi.

En 1902 la taxe fut remplacée par une autre au taux plus modeste 0,10 o/o, mais qui porte également sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties. Elle ressemble donc plutôt à l'Impôt foncier allemand sur la valeur courante qu'à l'Undeveloped land Duty. Elle atteint toutes les propriétés,

sauf celles qui appartiennent à la Ville de Paris, au département de la Seine et à l'Assistance publique. Son rendement actuel est d'environ 15 millions et demi.

Cette taxe est actuellement la seule en France qui permette d'atteindre un immeuble sans revenu appréciable. Nous avons déjà montré à propos des taxes anglaises et allemandes, combien une taxe frappant le capital, quelles que soient ses variations, en hausse ou en baisse, diffère d'une taxe calculée uniquement sur les Plus-values. La première n'est souvent comme le montre l'exemple de l'Allemagne qu'une étape vers l'imposition des Plus-values et en France même les projets ne manquent pas qui tendent à suivre l'Angleterre et l'Allemagne et même parfois à les dépasser dans la généralité d'application de la réforme. Ces projets peuvent être classés en trois catégories :

1° Projet Delanney : De la taxe sur la Plus-value au profit de la Ville de Paris ;

2° Propositions diverses d'Imposition des Plus-values au profit de l'Etat (Section II) ;

3° Proposition Javal : Taxation de l'enrichissement global (Section III).

Le projet Delanney. — M. Delanney, préfet de la Seine, dans son mémoire du 21 octobre 1912 sur la création de ressources nouvelles pour le budget, proposait de créer une taxe directe, perçue annuellement, assise sur l'accroissement de valeur des propriétés immobilières survenue entre deux évaluations décennales.

Le caractère de taxe directe est la principale originalité du projet. Les taxes allemandes et anglaises sont, nous l'avons vu, des taxes établies et perçues à l'occasion de mutations de propriété ou de transferts de droit et les diverses propositions présentées au Parlement français d'Impôt sur les Plus-values au profit de l'Etat consacrent ces caractères.

C'est sans doute en partie à cause de cela que le préfet de la Seine a choisi la forme directe : une taxe municipale qui aurait eu la même nature et le même objet que les taxes projetées au profit de l'Etat, aurait risqué de paraître faire double emploi et de ne pas être autorisée par le Parlement.

En dehors de cette raison de tactique, la taxe directe n'est pas sans présenter certains avantages.

Théoriquement une imposition directe garde un caractère de réalité, au lieu d'atteindre comme l'Impôt de mutation, le gain personnel réalisé par le vendeur. Elle montre mieux le but de la taxe, qui est d'atteindre les hausses de valeur que les propriétés doivent aux Travaux Publics et cette relation est d'autant plus intéressante à conserver qu'il s'agit d'une imposition locale et de travaux locaux, qui ont plus directement agi sur la valeur de la propriété.

Au point de vue pratique une taxe annuelle est moins lourde à supporter qu'une taxe exigible en une fois dans un délai restreint et qui vient s'ajouter à des droits de mutation déjà élevés. Son rendement annuel est régulier puisqu'il est le même pendant

dix ans et ne dépend pas du nombre et de l'importance des transactions faites pendant l'année.

La détermination de la matière imposable est la question primordiale. La taxe devait se calculer sur l'accroissement de valeur en capital survenu entre deux évaluations décennales tel qu'il résulte de la comparaison entre ces deux évaluations.

La Plus-value non gagnée seule était taxée, toutes les dépenses effectuées en vue de l'amélioration de l'immeuble donnent lieu à déduction. On ajoutait au contraire les indemnités exceptionnelles payées au propriétaire pendant la période comprise entre les deux évaluations s'il n'en avait pas fait emploi au profit de l'Immeuble, par exemple l'indemnité payée par une Compagnie d'assurances à la suite d'un incendie. Cette disposition était empruntée à l'act 23 de la loi allemande du 14 février 1911.

Les législations anglaise et allemande contiennent des dispositions en vue d'éviter la disparition des espaces libres. La Plus-value ne fait souvent que compenser la perte d'intérêts sur les propriétés non bâties, les jardins par exemple. L'article 5 du projet Delanney contenait une disposition analogue à celle de l'article 22 de la loi allemande de 1911. Si le revenu net de l'immeuble n'atteint pas 3 o/o, on déduit de la Plus-value imposable la différence entre ce revenu et le revenu calculé à 3 o/o, multipliée par le nombre d'années comprises entre les deux évaluations. La même déduction est applicable aux cours et jardins attenants à une propriété bâtie et c'est pour

permettre de l'appliquer qu'elles doivent être évaluées distinctement lorsque leur superficie est supérieure à celle des bâtiments.

Le taux de la taxe était progressif et s'élevait, avec l'importance relative de la Plus-value par rapport à la valeur totale de la première évaluation, de 2 o/o pour une Plus-value inférieure à 20 o/o, à 2,50 o/o, pour une Plus-value de 20 à 50 o/o et à 3 o/o, pour une Plus-value supérieure à 50 o/o.

La taxe était perçue pendant chacune des années restant à courir depuis la confection du rôle jusqu'à la révision décennale suivante : pour une période de dix ans, elle atteignait donc de 20 à 30 o/o de la Plus-value. Aucune exemption n'était prévue pour les Plus-values de minime importance.

Le Projet Delanney proposait l'application immédiate de la taxe, sans attendre comme premier terme de comparaison la première évaluation décennale de 1910. Les Plus-values ressortant de la comparaison entre les valeurs de 1902 et de 1910 devaient être frappées. Mais si l'immeuble avait changé de mains depuis 1902, c'est la valeur au moment de la mutation qui devait servir de point de départ, car la Plus-value acquise entre 1902 et cette mutation était comprise dans le prix et ne constituait pas un bénéfice pour l'acquéreur.

Il est possible, avec un impôt annuel direct, que la Plus-value constatée disparaisse au cours de la période de perception. Une réduction proportionnelle était prévue par le projet, pour les diminutions

de Plus-values supérieures à 50 o/o. L'exposé des motifs explique pourquoi il n'a pas été tenu compte de diminutions moins importantes « même si la Plus-value se trouve réduite à 50 o/o elle produira encore, dans la majeure partie des cas, un revenu supérieur au montant de la taxe dont la Plus-value totale était frappée ».

Le projet avait adopté un système original en cas de moins-values. Il en tenait compte sur la taxe sur la valeur en capital. Quand les évaluations décennales feront ressortir une moins-value supérieure à 10 o/o la taxe sur la valeur en capital est réduite de 1 o/o de la portion de la moins-value excédant 10 o/o de la valeur de l'Immeuble. Sur une propriété évaluée 100.000 francs qui a subi une moins value de 12.000 francs, la taxe est réduite de 1 o/o sur 2.000 francs. La réduction ne peut d'ailleurs jamais dépasser le montant de la taxe et se transformer en restitution d'argent.

Le rendement de l'Impôt était évalué à 7 millions de francs pour 1913 et devait s'accroître à mesure que des Plus-values plus nombreuses et plus sensibles seraient constatées sur une période plus longue.

La proposition du Préfet de la Seine, combattue par le rapporteur général du budget de la ville de Paris, a été rejetée en 1912 et en 1913 par le Conseil municipal. Il a craint que cette taxe directe ne se répercute sur les loyers, comme les taxes de remplacement établies en 1900. Il semble que les circonstances actuelles en raison de la crise qu'elles font subir à

la propriété bâtie entraîneront l'abandon au moins momentané de toute nouvelle charge municipale sur la propriété.

SECTION II

Propositions de taxes d'Etat

Les propositions émises en France d'Impôt d'Etat sur les Plus-values répondent dans la pensée de leurs auteurs à des buts très divers. Tantôt il s'agit simplement de trouver une recette permettant d'atténuer les droits de mutation ; tantôt on veut atteindre la Plus-value sociale non gagnée ; tantôt enfin, dépassant de beaucoup la portée des législations anglaise ou allemande, on cherche à atteindre tout gain personnel réalisé grâce à un enrichissement quel qu'il soit.

Les droits de mutations entre-vifs, à titre onéreux, atteignent en France le taux de 7 o/o bien supérieur à celui des impôts de même nature dans les pays étrangers. Il en résulte une entrave très sérieuse à la circulation des biens, surtout de la petite propriété, prouvée par le faible rendement relatif de ces Impôts. Tandis qu'en Allemagne l'Impôt sur les Ventes Immobilières de 2/3 o/o donne un produit annuel de 39 millions de marks, le même Impôt d'un taux dix fois et demi plus élevé ne rapporte en France que 160 millions de francs, soit seulement 3. 3 fois plus.

Le ministre des Finances proposait en 1911 de com-

penser la réduction de ces droits par une taxe sur la Plus-value et il demandait un crédit pour faire procéder à une enquête sur le rendement probable de cette taxe. Le 16 novembre 1911 la Chambre des députés inscrivit une somme de 10.000 francs au chapitre 89 *bis* sous la rubrique « Travaux statistiques en vue d'arriver à une meilleure répartition des taxes sur les Mutations Immobilières ».

Sur le rapport présenté au nom de la Commission de budget, le Sénat rejeta le Crédit moins par hostilité à la réforme qu'en raison de l'inutilité d'un crédit nouveau pour une enquête de l'administration. Ce crédit fut rétabli le 1^{er} février 1913, et maintenu au budget de 1914. L'administration de l'Enregistrement en raison de la modicité du crédit procède à de simples sondages, surtout sur les terrains à bâtir des villes, particulièrement susceptibles d'une Plus-value notable.

Le système dont ces évaluations n'étaient que le préliminaire est visiblement inspiré du système institué dans l'Empire allemand par l'article 90 de la loi du 15 juillet 1909 d'après lequel l'Impôt des Plus-values était destiné à abaisser progressivement de $\frac{2}{3}$ 0/0 à $\frac{1}{3}$ 0/0 les droits de mutation à mesure de l'augmentation de son rendement.

L'esprit de cette réforme est de réaliser dans une plus grande mesure la personnalité de l'Impôt au lieu d'atteindre uniformément toutes les mutations sur leur valeur totale, qu'elle accuse un gain ou une perte, on veut tenir compte dans le droit de muta-

tion de l'enrichissement que cette mutation fait ressortir au profit du propriétaire du gain personnel réalisé par lui.

Mais la principale objection à faire à cette réforme est d'ordre financier. En Allemagne les besoins de l'Empire ont bien vite fait abandonner une taxe de remplacement qui aurait difficilement permis de réaliser le dégrèvement escompté, son rendement ne dépassait pas 18 millions de marks.

Or si l'on voulait en France abaisser les droits de mutation à titre onéreux de 7 à 5 o/o il faudrait trouver 45.000.000 de recettes nouvelles. Les taxes sur les Plus-values n'atteindraient pas ce chiffre et son produit resterait vraisemblablement en dessous de celui de la taxe allemande. Les transactions mobilières sont en effet bien moins nombreuses qu'en Allemagne et l'état stationnaire de la population rend les Plus-values moins accusées. L'erreur de ceux qui font de l'Impôt sur les Plus-values une sorte de panacée destinée à corriger tous les maux de l'ordre économique et financier, est de se laisser hypnotiser par des Plus-values énormes, et d'oublier qu'elles constituent des phénomènes exceptionnels, compensés dans l'ensemble par des moins-values soit sur d'autres points du territoire, soit à d'autres époques.

Proposition de M. Ajam. — C'est le même reproche qu'on peut adresser à la proposition de M. Ajam déposée sur le bureau de la Chambre le 10 juin 1912, qui n'a plus pour but de diminuer les droits de mutation, mais constitue pour l'Etat une

soixante-quatorzième manière non prévue par Panurge pour se procurer de l'argent.

Les exemples cités par cet auteur des boutiques de la rue de la Paix et de la place Vendôme, dont la valeur locative est passée de 2.200.000 en 1900 à 3.400.000 francs en 1910 sont purement relatifs à Paris et les Plus-values urbaines sont sans doute plus que compensées par la diminution générale de valeur de la propriété depuis une trentaine d'années.

La proposition de M. Ajam est intitulée trop largement : « proposition de loi ayant pour objet la création d'un Impôt sur la Plus-value sociale ». En réalité c'est seulement un impôt sur les Plus-values Immobilières, copié sur la loi allemande du 14 février 1911. Il se borne à atteindre « toute mutation de propriété, volontaire ou forcée, entre vifs et à titre onéreux » sans prévoir de mesures pour éviter l'évasion fiscale résultant d'actes juridiques simulés.

La Plus-value est calculée sur la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. Au prix d'achat sont ajoutées les dépenses de construction. On déduit du prix de vente les frais de mutation et la différence entre le revenu effectif et le revenu normal de 3 o/o. Le taux est de 10 à 30 o/o de la Plus-value.

Le produit de l'Impôt doit aller pour 60 o/o à l'Etat et pour 40 o/o à la commune.

Un tel impôt aurait le double inconvénient d'augmenter encore les droits de mutation déjà très lourds et de présenter des difficultés d'application auxquelles

il ne peut être remédié que par des mesures vexatoires, telles que l'obligation imposée par l'auteur de la proposition aux notaires, conservateurs des hypothèques et greffiers, de communiquer les pièces permettant d'établir le chiffre de la Plus-value. Pour les raisons déjà exposées son rendement peu élevé ne compensait pas par un avantage financier ces inconvénients économiques.

SECTION III

Proposition de taxe sur l'enrichissement global

Proposition de taxe de M. Jean Javal. — M. Jean Javal a déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 9 juin 1910, une proposition de taxe sur l'enrichissement, qui dépasse de beaucoup les taxes sur les Plus-values immobilières existant ou préconisées jusqu'à présent.

L'imposition des Plus-values immobilières se heurte à une double objection : d'une part, elle a le tort de n'atteindre qu'une catégorie de Plus-values et cette restriction n'est pas justifiée. Les valeurs mobilières, les œuvres d'art ne sont-elles pas l'objet de fluctuations parfois plus considérables et plus rapides que la propriété immobilière ?

La généralité d'application de la taxe préconisée par M. Javal a pour but de remédier à un autre inconvénient. Frapper une Plus-value, au lieu du capital total aliéné, c'est déjà un progrès. Mais cette

Plus-value du capital immobilier, cet auteur estime qu'elle ne peut pas être envisagée seule, pour que l'Imposition conserve un caractère de réalité. Le contribuable doit être imposé en raison de ses facultés et seule la personnalité de l'Impôt lui parait réaliser l'égalité fiscale.

Or la Plus-value immobilière n'est qu'un élément des facultés du contribuable qui peut être corrigé, compensé par des moins-values sur d'autres immeubles ou sur la partie de la fortune placée en valeurs mobilières. Pour être personnel, l'Impôt doit tenir compte non pas de tel ou tel bien, mais du patrimoine pris, dans son ensemble et frapper l'enrichissement net réalisé.

« Au point de vue de l'équitable répartition, disait l'auteur de cette proposition dans le rapport dont l'avait chargé la Commission de législation fiscale, il nous faut constater que l'Impôt sur la Plus-value réelle est un système empirique et défectueux, puisque ce système conduit fatalement, dans certains cas, à prélever un tribut sur des contribuables qui, bien qu'ayant bénéficié de certaines Plus-values, se trouvent finalement en déficit pour avoir supporté les charges des moins-values, où des pertes supérieures à l'augmentation partielle et taxée de leur actif (1) ».

La taxe préconisée par M. Javal frappe donc l'enrichissement global envisagé dans toutes ses

1. Chambre. Doc. Parl., séance du 9 juillet 1912. Annexes n° 2146, p. 1687.

sources et déductions faites des pertes. Il exempte cependant les successions et les donations déjà très frappées, et c'est une brèche très considérable à son principe.

Le taux de l'Impôt est progressif et s'élève de 1/2 0/0 sur les enrichissements inférieurs à 10.000 fr. à 10 0/0 sur la portion de l'enrichissement dépassant 625.000 francs.

L'application de l'Impôt sur l'enrichissement ne donnerait pas lieu à des mesures vexatoires, mais son exécution serait assurée par les sanctions rigoureuses prévues au décès du contribuable.

Pas de déclaration obligatoire, pas d'intervalles fixés entre les déclarations. Mais le fisc se rattrape au moment du décès. A ce moment la taxe serait recouvrée au double droit sur la partie de l'actif net de la succession excédant la dernière déclaration. A défaut de déclaration le défunt serait réputé n'avoir possédé que 10.000 francs au jour de la mise en vigueur de la loi et le double droit au jour de son décès serait calculé sur toute la portion de l'actif net de la succession dépassant ce chiffre. Il en résulterait une confiscation partielle de la succession — les héritiers d'un contribuable possédant une fortune de 1 million, et qui n'aurait pas fait de déclaration devraient payer le double droit de 20 0/0 sur 990.000 francs, soit plus du cinquième de la fortune laissée par le *de cujus* sans préjudice des droits de succession ordinaires et pour des fortunes supérieures à ce

chiffre l'absorption par le fisc grandirait plus que proportionnellement.

La sévérité de ces sanctions aurait évidemment pour résultat de contraindre les contribuables à faire la déclaration qu'on ne leur impose pas. L'application des Impôts sur le capital et sur le revenu en serait singulièrement facilitée et il semble bien que ç'ait été là le principal but poursuivi par l'auteur de cette proposition car de telles sévérités ne se justifient pas par le seul désir d'éviter les évasions au préjudice d'une taxe dont le rendement serait par lui-même peu important.

L'Impôt sur le Revenu constituerait lui-même la sanction d'une fraude facile. Pour atténuer l'enrichissement effectif dont ils bénéficient, des contribuables pourraient songer à déclarer comme point de départ un chiffre trop élevé, mais ils s'exposeraient à voir ce chiffre pris comme base de l'Impôt sur le Revenu et des droits de succession.

Les déclarations peuvent se produire à des intervalles très variables. Le projet ne tient aucun compte de la plus ou moins longue durée de l'intervalle compris entre deux déclarations successives et applique le même taux à l'enrichissement constaté à dix ans d'intervalle. Mais le taux progressif de l'Impôt pousserait les contribuables à faire des déclarations, fréquentes puisque l'enrichissement pendant une faible période a chance d'être moins élevé.

Le principal inconvénient des taxes sur l'enrichis-

sement est de frapper à l'aveugle tous les accroissements des capitaux et de décourager ceux qui épargnent sur le produit de leur travail. Le législateur allemand exemptait totalement les accroissements de fortune n'atteignant pas 10.000 marks en trois ans. M. Javal frappe d'un taux moins élevé les faibles enrichissements qui sont présumés dus à l'épargne sur les produits du travail, mais il a le tort de ne pas tenir compte, comme la législation allemande, de l'élément temps, indice de l'origine de l'enrichissement aussi probant que l'importance de celui-ci.

Ces exemptions ou atténuations ne seraient sans doute pas d'une grande efficacité. Elles n'empêcheraient peut-être pas de modestes épargnes, mais la formation de capitaux plus importants serait découragée.

La différence de traitement fiscal, appliqué aux revenus de travail et au capital, la tendance d'écraser le second pour dégrever le premier sont une manifestation trop répandue du dédain exagéré pour les capitaux, de la méconnaissance du rôle qu'ils jouent dans la production et dans la hausse des salaires.

L'auteur de la proposition ne paraît d'ailleurs pas s'en soucier et celui qui « dépense son argent et fait marcher le commerce » lui paraît plus intéressant que celui qui le conserve pour le lancer dans la production. « L'impôt sur le Revenu, écrit-il dans son rapport, a le tort de frapper le revenu du tra-

vailleur qui ne thésaurise pas, de prélever une dime sur celui qui sert son pays par sa production et par la libéralité avec laquelle il rend à la communauté l'argent que lui valurent son effort et son talent. ».

CHAPITRE V

De l'Imposition des bénéfices exceptionnels ou supplémentaires de guerre.

En présence des charges énormes que la prolongation de la guerre actuelle fait peser sur les finances publiques, les Etats belligérants et même les Etats neutres qui maintiennent leur armée mobilisée ont dû chercher des ressources immédiates pour y faire face. L'Angleterre a déjà doublé l'Income tax, et et majoré les droits de douane : l'Italie, la Russie, la Suisse, la Hollande ont établi des taxes nombreuses.

En France même, on a cherché un supplément de recettes dans une application immédiate et modeste de l'Impôt sur le Revenu, dans l'augmentation de certains droits sur les articles dits « de luxe » (1).

Créer ou aggraver les Impôts au cours d'une crise comme une guerre qui entraîne un bouleversement général dans les revenus du capital et du travail,

1. Loi du 31 décembre 1917. (Elle est actuellement l'objet de critiques sévères (proposition de loi Charles Leboucq tendant à la suppression de l'impôt sur les objets de luxe).

c'est une mesure qui risque d'être d'une exécution difficile et de donner un rendement médiocre.

Mais si, pour la majorité des contribuables, la guerre entraîne des pertes, elle est pour quelques-uns la source d'un enrichissement parfois énorme. Il était naturel de leur demander une participation particulière aux charges fiscales. N'est-il pas juste de voir dans la guerre une de ces conjonctures comme l'accroissement de la population urbaine et de réclamer à ceux qui en profitent une participation aux dépenses énormes qu'elle entraîne pour la collectivité? Cela est d'autant plus tentant qu'ici la fortune de quelques-uns résulte d'une crise qui apporte au plus grand nombre le deuil, la ruine, ou tout au moins la gêne.

Le principe de cette Imposition au milieu des circonstances tragiques que nous traversons, n'est guère discuté. L'Italie l'avait établie avant même de prendre part à la lutte (1). L'Allemagne a également adopté le principe de cet impôt par les deux lois du 24 décembre 1915, et par la loi du 21 juin 1916, greffée sur la loi du 3 juillet 1913 déjà étudiée (p. 72) (2).

Le Parlement français est entré dans la même voie en adoptant *la loi du 1^{er} juillet 1916*.

Le principe de la taxation des bénéfices excep-

1. Novembre 1915.

2. En Angleterre l'impôt sur les bénéfices de guerre a été voté par la Chambre des lords le 21 décembre 1915 ; il a été institué par le chap. III de la deuxième loi des Finances de 1915 (23 décembre 1915). Il est intitulé « l'Excess profit duty ».

tionnels de guerre a été admis sans débats. Au cours de la discussion générale, les orateurs se sont contentés de critiquer telle ou telle de ses modalités.

En ce qui concerne l'étendue d'application de la taxe les propositions d'initiative parlementaire présentaient la plus grande diversité.

Les uns, MM. Durandy et Ossola, M. Renard frappaient les bénéfices réalisés sur les fournitures de guerre faites à l'Etat ou demandaient, comme M. Mistral, la révision des marchés et l'attribution à l'Etat des bénéfices supérieurs à un certain chiffre, et même la régie des fournitures de guerre (M. Landry).

Les autres préconisaient une taxe sur tous les bénéfices exceptionnels de guerre sans distinction.

Le projet du gouvernement ne visait que les personnes passibles de la contribution des patentes.

La Chambre des députés suivie par le Sénat, a étendu l'application de la taxe à toutes les personnes accomplissant à titre habituel ou accidentel des actes de commerce et à ceux qui prêtent moyennant rémunération leur entremise à une opération commerciale. C'est donc aux articles 632 et 633 du Code de commerce, définissant les actes de commerce qu'il faudra se reporter pour déterminer les personnes imposables.

L'application de la taxe se trouve de par ce texte généralisée et pour n'oublier personne, la loi a énuméré dans l'article premier les différentes catégories de personnes susceptibles d'être atteintes par elle.

Ce texte frappe les opérations réalisées :

Par les personnes non patentées (exception faite des agriculteurs, vendant leurs récoltes à l'Etat), ayant passé des marchés soit directement, soit comme sous-traitants pour des fournitures destinées à l'Etat ou à une administration publique et par toutes personnes ayant accompli un acte de commerce à titre accidentel ou en dehors de leur profession, en vue du même objet.

« Par les personnes, patentées ou non, ayant prêté leur concours pécuniaire ou leur entremise moyennant rémunération, redevance, ou commission pour la conclusion d'un marché avec l'Etat ou une administration publique.

« Par les sociétés et les personnes passibles de la contribution des Patentes dont les bénéfices ont été en excédent sur le bénéfice normal.

« Par les exploitants d'entreprises assujetties à la redevance proportionnelle prévue par l'article 33 de la loi du 21 avril 1810 » (1).

Il ressort de la discussion au Sénat que la Commission a voulu, en séparant les personnes non patentées des autres catégories, les « mettre en vedette » : ce sont les bénéfices réalisés par des personnes interposées et des intermédiaires qui ont d'abord attiré l'attention de l'opinion publique et en dehors de la satisfaction morale qui lui est donnée par leur taxation, on voulait leur appliquer un traitement plus rigoureux en distinguant ces bénéfices « exception-

(1). Loi concernant les mines, minières ou carrières.

nels » des bénéfices « supplémentaires » réalisés du fait de la guerre, par des personnes continuant simplement l'exercice de leur profession.

En réalité cette distinction qui est passée dans l'intitulé même de la loi a perdu au cours de la discussion une grande partie de son intérêt. La déclaration qui dans le projet de la Commission du Sénat ne devait être obligatoire que pour les bénéfices « exceptionnels », l'est devenue pour tout assujetti.

La sanction du défaut de déclaration (majoration de 100 o/o) a été étendue à tous les assujettis.

En dehors d'une légère différence de taux, celles qui subsistent tiennent plutôt à la nature des choses : elles consistent dans le contenu de la déclaration, qui, en cas de bénéfices « exceptionnels » ne peut, naturellement parler de bénéfice normal antérieur inexistant et dans les éléments servant à établir la taxation d'office.

Malgré l'extension donnée par le Parlement à la taxe, il ne faudrait pas croire qu'elle atteint sans exception tous les bénéfices réalisés pendant la guerre.

D'une part, l'article premier exclut formellement les agriculteurs vendant à l'Etat les produits de leur récolte.

D'un autre côté, le nouveau texte voté par le Sénat pourra donner lieu à des difficultés. En prenant comme critérium les actes de commerce, la Chambre excluait certaines catégories de patentés, ceux des

professions libérales soumis au droit proportionnel du tableau D. et cette exclusion résulte de la discussion même devant la Chambre. En parlant de patentes le Sénat a-t-il voulu les atteindre ? Pris à la lettre le texte les assujettit à la taxe. Cette rigueur serait peu conforme à l'esprit de la loi qui a eu en vue les industriels commerçants titulaires de marchés, et le silence gardé sur ce point devant le Sénat après les déclarations catégoriques formulées devant la Chambre, peut sans doute s'interpréter en faveur de ces patentables (1).

On a écrit que cette restriction « choque l'esprit de Justice » : un médecin soumis à la patente, par suite de la mobilisation de ses confrères, aura vu sa clientèle se multiplier, ses honoraires augmenter, il ne sera pas atteint. Un fonctionnaire des finances par suite de l'émission des Bons du Trésor, ou des Obligations de la Défense nationale ou des Emprunts aura eu ses émoluments sensiblement accrus, la contribution extraordinaire ne le frappera pas » (2).

Bien que le ministre des Finances ait contesté l'exactitude du second exemple, il y a, en effet, des bénéfices non atteints. Mais l'on peut dire que pour ces catégories de personnes l'existence même d'un bénéfice de guerre sera un fait plutôt exceptionnel.

1. D'après une circulaire de la Dir. gén. des Contr. dir. du 8 déc. 1916 la loi viserait sans restriction les personnes passibles des patentes (avocat, médecin, architecte).

2. Ed. Andrieu, Avis présenté au nom de la Commission de législation fiscale. Chambre. Annexes 1916, p. 123.

Pour un médecin qui voit sa clientèle augmenter, combien d'autres perdent la leur ? La grande majorité des avocats, des officiers ministériels sont plutôt lésés qu'enrichis par la guerre. Des journaux avaient parlé des profits que les notaires devaient réaliser par l'accroissement des testaments du fait de la guerre. Les Chambres de notaires ont fait remarquer que l'arrêt des ventes immobilières venait plus que compenser ces revenus exceptionnels.

On aurait pu dire aussi que la guerre est susceptible d'augmenter le revenu ou les capitaux des propriétaires de valeurs mobilières. La guerre n'est-elle pas l'origine de placements avantageux et sûrs à 5, à 5,50, à 5,83 o/o, tandis que dans la période de paix qui l'a précédée des rentes ou obligations ne donnaient guère qu'un revenu de 3 à 4 o/o. Et ceux qui achètent des actions à des cours extrêmement bas dans l'espoir de revoir, après la guerre, les anciens cours ?

Si la Chambre a refusé de les atteindre, c'est pour la même raison que pour les professions libérales, à côté de placements avantageux, qu'il serait d'ailleurs de mauvaise politique de décourager par une lourde taxation, à côté même des spéculations à long terme, combien de détenteurs d'actions et d'obligations ont vu leur revenu diminué, supprimé ou différé par la guerre. Combien subissent dans leur capital un préjudice peut-être de longue durée et parfois définitif, s'il s'agit de liquidations en Bourse ou de communautés, ou de successions, ou l'estima-

tion servant de base aux attributions ne laisse pas la chance d'un relèvement des cours.

Ce que le fisc doit atteindre surtout dans une période où le personnel réduit doit satisfaire à un travail accru, ce n'est pas la généralité des contribuables, ce ne sont jamais que des catégories, celles qui peuvent fournir une matière imposable assez abondante pour que le rendement de l'Impôt soit proportionné au travail et à la dépense employés à l'établir. Les catégories de personnes soumises à la taxe sur les bénéfices de guerre doivent être toutes celles qui ont pu tirer des événements un avantage pécuniaire appréciable, les autres catégories devant être négligées.

— A cet égard le texte de la loi paraît bien répondre à la réalité des faits. Des députés avaient proposé de limiter l'application de la taxe aux marchés de fournitures passés avec l'Etat. La tâche du fisc eût certainement été bien facilitée, car l'élément chiffre d'affaires était immédiatement déterminable.

Mais c'eût été se condamner à un résultat financier bien modeste à moins d'établir un taux d'Impôt excessif; et il était peu équitable de laisser de côté des commerces, des industries, également favorisés par la guerre; par exemple, ceux qui sans travailler directement pour l'Etat servent d'intermédiaires, fournissent aux fournisseurs de l'Etat des matières premières, ou des produits à demi ouverts; ceux qui vendent aux particuliers des vêtements, des denrées, des objets si divers dont le besoin est né de la guerre,

et trouvent dans les soldats du front, dans les prisonniers une clientèle nombreuse ; ceux surtout qui n'hésitent pas dans les agglomérations militaires proches ou lointaines du front, à spéculer sur la rareté des denrées et l'abondance de la demande pour hausser les prix à des taux que les réglementations sont souvent impuissantes à abaisser.

Le calcul de la matière imposable est la grosse difficulté pratique d'une taxe de ce genre. Le principe est qu'elle frappe uniquement les bénéfices extraordinaires.

On peut dire que dans la crise actuelle, ceux qui, même sans l'accroître, conservent intégralement leur revenu, sont privilégiés, par rapport à la masse de ceux qui perdent leur situation ou voient le paiement des revenus de leurs capitaux suspendu ou supprimé, et on aurait pu concevoir que tous les revenus perçus pendant la guerre fussent atteints. C'est d'ailleurs ce que le Parlement a fait avec une étendue d'application beaucoup plus grande en décidant la mise en vigueur de l'Impôt sur le Revenu.

La taxe sur les bénéfices de guerre n'atteint, au contraire, que les bénéfices excédant le bénéfice normal du commerce ou de l'industrie. Il faut donc déterminer le bénéfice net, puis le bénéfice normal.

D'après l'article 2, la contribution est calculée en prenant pour base l'excédent du bénéfice net respectivement obtenu pendant la période s'étendant du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1915 et pendant cha-

cune des années suivantes. Sur le bénéfice normal constitué par la moyenne des produits nets réalisés au cours des trois exercices antérieurs au 1^{er} août 1914.

Dans le texte proposé par le gouvernement, voté par la Chambre, le bénéfice net se constituait par « le produit brut totalisé des diverses entreprises exploitées par le même assujetti, sous déduction d'éléments limitativement énumérés sous 7 alinéas :

1^o Des intérêts des dettes et emprunts contractés pour les besoins de chaque entreprise ;

2^o Des sommes employées aux achats de matières premières et de marchandises ;

3^o Des frais généraux, tels que réparations et entretien, combustible, force motrice et loyer ;

4^o Des traitements, salaires et rétributions diverses ;

5^o Des taxes de même nature acquittées en pays étranger et des contributions afférentes à l'entreprise ;

6^o Des sommes qui, dans les conditions spéciales à chaque entreprise, doivent être réservées pour l'amortissement des bâtiments, du matériel et de l'outillage en tenant compte des dépréciations exceptionnelles, des installations spéciales effectuées en vue des fournitures de guerre.

7^o Des sommes affectées à l'amortissement des créances irrécouvrables.

Ce mode de calcul, imité de celui qu'avaient adopté la loi du 15 juillet 1914 et le règlement d'administration publique du 15 janvier 1915 pour la fixation du

revenu a été remplacé par un autre, proposé par la Commission du Sénat.

Le rapport présenté par M. Aimond au nom de cette Commission reprochait au texte du gouvernement d'appliquer les règles de la comptabilité publique à la comptabilité commerciale, assimilation fausse dans son principe. « Dans les budgets de l'Etat chaque exercice se suffit à lui-même sans recevoir aucun solde actif ou passif de l'exercice précédent, sans en transmettre aucun à l'exercice suivant...

« Au contraire en matière commerciale les opérations se traitent à long terme et ne comportent pas toujours de liquidation dans le cours d'un seul exercice. Les achats et les ventes effectués dans un exercice sont fréquemment payés dans l'exercice suivant ; les dépenses de fabrication afférentes aux matières premières, à la main-d'œuvre et aux frais industriels sont à la charge de l'exercice où s'est faite la fabrication tandis que les produits qu'elles ont servi à fabriquer ne seront vendus et que le prix n'en sera réalisé qu'au cours d'un des exercices suivants et au profit de cet exercice, de même pour les marchandises achetées dans un exercice et vendues dans un des exercices ultérieurs » (1).

Les règles adoptées par la Chambre entraînent de multiples causes d'erreur au préjudice ou au profit de l'exercice envisagé. Si, par exemple des marchan-

1. Rapport fait au nom de la Commission des finances par M. Emile Aimond (*Journ. off. Doc. Parl. Sénat*, 30 mars 1916. Annexe n° 183).

disées achetées puis revendues comptant dans un exercice, ne sont payées au fournisseur que dans un autre, ou si une ouverture de crédits étant faite dans un exercice, le remboursement n'est effectué que dans un exercice ultérieur.

Indépendamment de cette objection de principe le système de la Chambre se heurtait à d'autres difficultés : le produit brut ne peut être le total des recettes, car les mouvements de trésorerie ne constituent pas des opérations de recettes. D'autre part la déduction du coût d'acquisition des matières premières suppose, ce qui est une erreur absolue, que chaque lot de matières achetées correspond à une quantité de marchandises écoulées pouvant être identifiées et distinguées d'autres marchandises similaires ».

Pour ces motifs le mode de calcul du produit net par la différence entre les recettes et les dépenses a été abandonné. La base de l'Imposition est un document commercial, le bilan; Le produit net, dit l'article 3, « est calculé en établissant le bilan, pour chaque entreprise, suivant les règles antérieures propres à cette entreprise, notamment en déduisant s'il y a lieu, la somme nécessaire à la réserve légale et celles qui sont habituellement réservées à l'amortissement des bâtiments et du matériel. »

L'article 3 prévoit des déductions supplémentaires pour amortissement qui s'expliquent d'elles-mêmes :

« 1° Les sommes destinées aux amortissements supplémentaires nécessités soit par les dépréciations

exceptionnelles du matériel résultant d'une prolongation de la durée journalière du travail normal, soit par le fait d'installation ou de dépenses spéciales effectuées en vue de fournitures de guerre ;

2° Les sommes correspondant à l'intérêt à 6 o/o porté à 8 o/o par la loi du 31 décembre 1917 (article 6) (1) des capitaux employés dans les entreprises situées en pays envahi, ou sinistrées, ou à l'amortissement habituel de ces entreprises.

Ainsi calculé le bénéfice net est diminué d'une somme correspondante au bénéfice normal. Dans des pays qui, comme l'Angleterre ou l'Italie, pratiquent depuis longtemps l'Impôt sur le Revenu ou un régime fiscal analogue, les bénéfices exceptionnels de guerre ne sont que l'excédent facile à déterminer sur le revenu calculé d'après les règles en vigueur. La France au contraire n'a commencé à appliquer l'Impôt général sur le Revenu qu'en 1917. Le fisc ignorait donc le revenu des assujettis pendant les années antérieures à la guerre. Dès lors il fallait trouver un système d'évaluation, ce qui n'était pas sans présenter de sérieuses difficultés pour une période déjà éloignée.

Une présomption a été adoptée. On prend comme bénéfice normal la moyenne des résultats effectifs des trois années antérieures, à l'ouverture des hostilités. Cette moyenne représente la somme à déduire du bénéfice net pour obtenir la base de l'Impôt.

1. La loi du 31 décembre 1917, article 6 précise qu'il ne s'agit de l'imposition que des bénéfices obtenus à partir du 1^{er} janvier 1917.

Si l'assujetti n'a pas accompli d'actes de commerce pendant trois exercices antérieurs à la guerre, la moyenne est établie sur les résultats obtenus pendant la période plus ou moins longue où se placent ses opérations.

Il fallait prévoir le cas d'un industriel ou d'un commerçant qui n'a commencé à exercer que depuis la guerre ou qui n'a réalisé de bénéfices qu'à partir de cette époque. Il eût été injuste et illogique de considérer ces bénéfices comme exceptionnels pour la totalité ; pour une part ils représentent évidemment le profit de l'entreprise.

Dans le cas d'Imposition des bénéfices exceptionnels le chiffre à en déduire, représentant le bénéfice normal, est fixé à forfait à 5.000 francs.

Cette observation en appelait une autre ; une entreprise antérieure au 1^{er} août 1914 a réalisé des bénéfices mais extrêmement minimes soit qu'elle fût nouvellement fondée, soit que sa clientèle fût restreinte. Les bilans accusaient, par exemple, un bénéfice égal à 3,4 o/o du capital engagé, si l'on déduisait l'intérêt normal du capital le profit était nul, et même négatif. Il convenait donc pour apprécier la portion « exceptionnelle » du bénéfice, né de la guerre, de fixer un chiffre minimum de profit représentant le bénéfice normal. C'est ce qu'a décidé le Parlement en adoptant un amendement de M. Puech incorporé à l'article 2.

« Le bénéfice normal ne peut en aucun cas, même si le contribuable n'a réalisé d'opérations qu'à parti-

du 1^{er} août 1914, être évalué à une somme inférieure ni à 5.000 francs, ni à 6 o/o (porté à 8 o/o par la loi du 31 décembre 1917, article 6) des capitaux réellement engagés par lui, et rémunérés dans les entreprises tels qu'ils résultent d'actes, de livres de commerce régulièrement tenus ou d'autres preuves certaines.

Le fonctionnement pratique d'une taxe qui suppose la connaissance détaillée des éléments actifs et passifs des entreprises ne peut être assuré que par la collaboration et la bonne foi des assujettis.

La Commission du budget de la Chambre avait proposé d'encourager les déclarations en faisant bénéficier ceux qui les auraient souscrites d'une réduction d'impôt d'un dixième et de 25.000 francs au maximum. Cette disposition a été avec raison retirée. L'article 4 voté par la Chambre décidait que tout assujetti doit faire une déclaration. On ne peut le récompenser d'avoir fait son devoir.

Cette disposition s'expliquait à la rigueur, dans le projet de cette Commission, d'après lequel la déclaration était facultative. Le projet de la Commission du Sénat était dominé, nous l'avons vu, par une distinction entre les non patentés et les patentés. Les premiers étaient soumis par l'article 4 à la déclaration obligatoire, les autres disait l'article 5 « souscrivent une déclaration ». Le ministre des Finances demanda à ce que les uns et les autres fussent englobés dans le même texte. Le rapporteur de la Commission, sans déclarer nettement si l'article 5 consa-

crait l'obligation de la déclaration pour les patentés, défendait ce texte, en invoquant la différence de contenu de la déclaration et la différence du traitement appliqué pour le taux de la taxe.

Bien que la question de l'obligation n'ait pas été discutée en face, mais seulement à propos de tel terme du texte, les débats du Sénat montrent nettement qu'il a consacré l'obligation de la déclaration pour tous les contribuables atteints par la taxe ; c'est le sens du remplacement du présent « souscrit » dans l'article 5 par le futur « produira » qui, à l'article 4, sert à établir l'obligation pour les non patentés. D'autre part, les sanctions du défaut de déclaration sont les mêmes : taxation d'office d'après l'article 8, majoration de 10 o/o d'après l'article 14 dont les termes ont été étendus aux patentés par la suppression des mots « visés à l'article 4 ».

Le contenu de la déclaration diffère naturellement suivant qu'il s'agit d'un non patenté ou d'un patenté. Le premier indique seulement le bénéfice exceptionnel réalisé sous déduction des 5.000 francs représentant à forfait le bénéfice normal. Le patenté indique le bénéfice net, le bénéfice normal et le bénéfice supplémentaire ainsi que les sommes dont l'amortissement est autorisé.

Pour éviter la taxation d'office les patentés qui estiment ne pas être soumis à la taxe peuvent faire une déclaration négative.

La déclaration n'est d'ailleurs obligatoire pour les patentés qu'en ce qui concerne le bénéfice net. For-

cer un commerçant à faire connaître le bénéfice normal, celui des trois dernières années, serait lui imposer une inquisition rétroactive. « S'il ne veut, dit l'article 5, ou ne peut fournir les éléments nécessaires à la détermination du bénéfice normal, il évaluera celui-ci à une somme égale à trente fois le principal de la patente sans que cette somme puisse être inférieure ni à 5.000 francs, ni à 6 o/o (porté à 8 o/o par la loi du 31 décembre 1917 article 6) des capitaux réellement engagés dans les entreprises ».

La loi du 2 juin 1917 a nettement précisé le sens de ce paragraphe :

Art. 1^{er}. — « Pour l'application de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1916 le principal de patente susceptible de servir de base à l'évaluation forfaitaire du bénéfice normal doit s'entendre de la moyenne des principaux de la patente se rapportant aux trois dernières années antérieures à 1914.

Si le contribuable n'a été patenté que postérieurement au 1^{er} juillet 1911 l'évaluation forfaitaire du bénéfice normal sera effectuée d'après la moyenne des principaux de la patente imposée jusqu'au 1^{er} août 1914 ».

Les déclarations sont rédigées sur ou d'après des formules déposées dans les mairies dûment certifiées par les déclarants et adressées au directeur des contributions directes du département où se trouve située la commune du principal établissement ou du siège social des personnes ou des sociétés intéressées. Elles

peuvent être produites par mandataires. Il en est délivré récépissé.

Les déclarations doivent être fournies pour la période s'étendant du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1915 dans les deux mois qui suivront le trentième jour après la promulgation de la présente loi, « et « pour les années suivantes dans les trois mois qui « suivront le 31 décembre de chaque année » (art. 4).

Des prorogations de délai sont prévues. Certaines sociétés établissent leur bilan d'après une année commerciale allant du 1^{er} juillet au 30 juin. Les résultats de l'exercice ne pouvant être connus au 31 mars le directeur général des contributions directes peut prolonger le délai de la déclaration.

De même un décret fixera les conditions dans lesquelles des délais supplémentaires pourront être accordés aux contribuables, mobilisés ou non, que des cas de force majeure auront mis dans l'impossibilité de fournir leur déclaration dans le délai légal.

La loi du 15 juillet 1914 confie aux contrôleurs des contributions directes la vérification des déclarations relatives à l'Impôt sur le Revenu. On aurait pu charger également ces agents qui réunissent les qualités de compétence et de discrétion de la vérification des déclarations imposées pour la contribution sur les bénéfices de guerre, c'eût été éviter la création d'un organisme nouveau.

Les commissions de la Chambre et du Sénat avaient insisté en ce sens auprès du ministre des

finances. C'est devant les motifs pratiques invoqués par celui-ci qu'elles se sont inclinées et ont accepté la formation de Commissions départementales ; le Ministre faisait ressortir que la mobilisation de plus de la moitié des contrôleurs aggravait la tâche des non mobilisés et que la mise en vigueur de l'Impôt sur le Revenu, aux principes nouveaux, qui rendaient nécessaire une éducation des contrôleurs et des contribuables, venait encore l'alourdir et créer une impossibilité absolue de nouvelles attributions.

Se rendant à ces raisons la Chambre des députés avait adopté le principe d'une Commission départementale de composition mixte, comprenant des fonctionnaires et des représentants des contribuables.

Cette intervention des commerçants a soulevé des critiques de la part des intéressés et le Parlement a préféré s'arrêter à une commission purement administrative.

L'article 7 en fixe ainsi la composition :

Le trésorier payeur général.

Le directeur des contributions directes et du cadastre.

Le directeur des contributions indirectes.

Le directeur de l'enregistrement, des domaines et du timbre.

Dans le ressort de chaque direction des douanes, le directeur « ou un agent supérieur, par lui délégué, fait également partie de la Commission.

Celle-ci est présidée par le chef de service le plus ancien en grade.

Un agent des contributions directes désigné par le directeur remplit les fonctions de secrétaire avec voix délibérative.

Les décisions sont prises à la majorité des voix. La voix du Président est prépondérante en cas de partage. La présence de quatre membres au moins est nécessaire à la validité des décisions.

En présence d'une déclaration quels sont les pouvoirs de la Commission ? Un long débat s'est élevé au Sénat sur cette question qui, d'après le mot du rapporteur, est le « nœud » de la loi. La Chambre lui avait donné des pouvoirs étendus. D'après le texte voté par elle la Commission avait le droit de se faire communiquer par les intéressés, ainsi que par les administrations de l'Etat, des départements et des communes, tous documents nécessaires pour établir les éléments de la taxation, notamment les marchés passés pour fournitures militaires. Elle pouvait faire procéder sur place à des vérifications en présence des intéressés ou ceux-ci dûment appelés.

La Commission du Sénat avait substitué à ce texte qui attribuait à la Commission de taxation le droit de se faire communiquer les livres un mode de contrôle moins inquisitorial : les déclarations étaient contrôlées au moyen des mêmes « éléments certains » marchés, bilans, capitaux engagés qui servaient à établir la taxation d'office à défaut de déclaration.

Elle avait voulu éviter la communication obligatoire des livres et les contribuables, sans y être contraints, étaient assez énergiquement poussés à fournir cette preuve à la Commission sur sa demande, par la menace de la fixation du bénéfice supplémentaire à un forfait de cinquante fois le principal de la patente.

Un amendement présenté par M. Debierre reproduisait le texte voté par la Chambre et donnait à la Commission les pouvoirs même, que lui avaient accordés la Chambre des députés : communication des livres, vérification sur place. C'est ce texte qui a été voté par le Sénat (1).

Mais la communication des livres n'est pas obligatoire pour le contribuable ainsi qu'il ressort des débats :

M. le Ministre. — Vous avez dit que ce texte ne se tient pas bien parce que nous n'exigeons pas la communication des livres.

M. Tournon. — J'ai dit que vous n'aviez pas la prétention d'exiger.

M. le Ministre. — Non, nous n'avons pas cette prétention.

M. Tournon. — Ce « non », est d'énorme importance, je le retiens (2).

Cette faculté n'est garantie par aucune sanction pénale, la seule sanction du refus de communiquer

1. M. Tournon, Sénat, séance du 26 mai 1916, p. 466.

2. Sénat. Séance du 2 juin 1916. Doc. Parl. Annexes Sénat, p. 484, col. 2.

les livres consiste dans la taxation d'office, sans même le forfait de 50 fois la patente, menace à laquelle la Commission du Sénat a renoncé.

Tout en prétendant consacrer pour la Commission de taxation un pouvoir plus étendu, le texte voté le sanctionne donc moins énergiquement que la Commission ne l'avait proposé. Et ce texte n'a qu'une portée morale, comme l'a dit dans le même passage le ministre, il mentionne ce pouvoir pour éviter que son silence ne soit interprété dans le sens qu'on le refuse à la Commission.

Le texte de l'article 8, tel que l'a voté le Sénat, applique d'ailleurs une procédure moins rigoureuse que le texte primitif de la Commission et celui de l'amendement Debierre. Au lieu de taxer d'office, sans explications, le contribuable dont la déclaration contrôlée a paru insuffisante, il constitue une sorte de débat contradictoire, l'intéressé a le droit d'être entendu ; si sa déclaration n'est pas acceptée, il est invité par lettre recommandée à se faire entendre dans le délai d'un mois. Ce n'est qu'après ce délai que la Commission fixe les bases de la contribution et si la déclaration est maintenue, la décision motivée de la Commission est portée devant la Commission supérieure. Cette procédure constitue une loyale collaboration de l'administration et du contribuable et évite à celui-ci toute surprise.

L'obligation de déclarer le bénéfice est sanctionnée par une majoration de taxe et par la taxation d'office. Celle-ci n'a lieu qu'après une mise en demeure sui-

vie d'un nouveau délai d'un mois. La taxe d'office est établie d'après les éléments certains énumérés par l'article 9 :

« Pour les contribuables non patentés, à l'aide des éléments recueillis par les Services publics, et notamment par l'examen des marchés.

« Pour les assujettis à la redevue des mines, par la comparaison du produit net, servant de base à la redevance proportionnelle et correspondant à chacune des périodes d'Imposition à laquelle s'applique la contribution avec la moyenne du produit net correspondant aux trois exercices antérieurs au 1^{er} août 1914.

« Pour les Sociétés soumises à la publication de leurs bilans, par la comparaison des bilans des trois exercices antérieurs au 1^{er} avril 1914 avec celui de l'exercice imposable.

« Pour les patentés et les sociétés non soumises à la publication de leurs bilans, d'après les éléments dont disposé la Commission. »

La vérification sur place est permise.

Le bénéfice normal ne peut être fixé à moins de 5.000 francs ni de 30 fois le principal de la patente, ni de 8 o/o du capital engagé.

Les décisions de la Commission sont notifiées par les soins de l'administration des Contributions directes, aux assujettis qui ont le droit, comme le directeur des Contributions directes, s'il juge une décision contraire aux intérêts du Trésor, d'en faire

appel dans le délai d'un mois devant la Commission supérieure qui siège au Ministère des Finances.

Cette Commission, d'après l'article 11, est ainsi composée :

a) Un président de section du Conseil d'Etat ou en cas d'empêchement de ce dernier, le plus ancien des conseillers d'Etat assistant à la séance (art. 8, loi du 31 décembre 1917), remplissant les fonctions de président de la Commission.

b) Deux conseillers d'Etat en service ordinaire.

Ces 3 membres désignés par le ministre de la Justice.

c) Deux conseillers maîtres à la Cour des Comptes.

d) Deux inspecteurs des finances.

Ces 4 membres désignés, par le ministre des Finances.

e) Le directeur général des Contributions directes et un administrateur désigné par le ministre des Finances.

f) Six membres désignés par la réunion des présidents des Chambres de commerce ou à défaut par le ministre du Commerce.

g) Des auditeurs au Conseil d'Etat, ou à la Cour des comptes peuvent être adjoints comme rapporteurs.

La Commission peut se diviser en deux sections comprenant en outre du président de section au Conseil d'Etat les mêmes éléments en nombre deux fois moindre.

La Commission statue sur mémoires ; ses décisions

qui doivent être motivées sont rendues définitivement et en dernier ressort, et ne peuvent être attaquées que pour excès de pouvoir ou violation de la loi devant le Conseil d'Etat.

Le projet du gouvernement appliquait aux fractions successives du bénéfice imposable un tarif unique à taux progressif. Sur le rapport de la Commission du budget, la Chambre tout en conservant le principe de la tarification progressive d'après l'importance absolue du bénéfice exceptionnel y avait ajouté la taxation progressive d'après le rapport entre le bénéfice exceptionnel et le bénéfice normal.

Le Sénat avait adopté, après transaction entre sa Commission des finances et le gouvernement, un taux uniforme de 50 o/o du bénéfice sur les bénéfices exceptionnels réalisés par les non patentés, le taux était appliqué sans déduction. Ce taux porté à 60 o/o, « pour la fraction des bénéfices imposables supérieurs à 500.000 francs réalisés à partir du 1^{er} janvier 1916 », par la loi du 30 décembre 1916 a été à nouveau modifié par la loi du 31 décembre 1917.

Il a été fixé comme suit :

50 o/o sur la fraction des bénéfices imposables inférieure à 100.000 francs.

60 o/o sur la fraction comprise entre 100.000 et 250.000 francs.

70 o/o sur la fraction comprise entre 250.000 et 500.000.

80 o/o sur la fraction supérieure à 500.000.

Toutefois les taux fixés par la loi du 31 décembre

1917 ne sont pas applicables; pendant les deux premiers exercices aux entreprises créées à partir du 1^{er} janvier 1916 qui restent soumises aux taux fixés par les lois du 1^{er} juillet 1916 et 30 décembre 1916.

Il en est de même pour les contribuables habituellement domiciliés en pays envahis n'ayant pas exploité une entreprise quelconque avant le 1^{er} janvier 1916.

Dans le cas de déclaration reconnue insuffisante, le texte voté par la Chambre des députés appliquait une pénalité consistant en une majoration de la taxe, graduée d'après l'importance de l'insuffisance; le double des droits correspondant à l'insuffisance, si celle-ci était supérieure au dixième du bénéfice imposable; le triple si l'insuffisance était supérieure au cinquième; le quadruple si l'insuffisance était supérieure à la moitié.

Le texte voté par le Sénat et adopté ensuite par la Chambre, prévoit une majoration uniforme de 50 o/o, si toutefois la fraction du bénéfice supplémentaire non déclarée est supérieure à 10 o/o du bénéfice total. La charge de la preuve incombe à l'administration et l'adoption d'un amendement proposé par M. Tournon réserve la bonne foi du déclarant.

Si aucune déclaration n'a été souscrite dans les délais prévus les droits seront majorés de 10 o/o.

Le droit par l'administration de réparer les omissions peut être exercé par elle jusqu'à l'expiration de l'année qui suivra celle de la cessation des hostilités. L'exagération ou l'insuffisance des sommes mises en

réserve pour amortissements ou créances irrecevables qui ne pourra être constatée qu'à la cessation des hostilités, peut donner lieu dans le même délai à revision de l'Imposition au profit de l'administration ou du contribuable.

Le projet de la Commission de la Chambre, prévoyait dans le cas d'une insuffisance supérieure à la moitié du bénéfice imposable une pénalité spéciale : l'affichage de la décision à la porte de la mairie du domicile ou du siège social de l'assujetti pendant une année. Cette peine a été supprimée par la Chambre à la demande de la Commission du commerce. Cette publicité efficace, mais quelque peu archaïque, aurait risqué de jeter une suspicion injustifiée sur la bonne foi de commerçants ou d'industriels qui ont pu commettre des erreurs involontaires dans une déclaration parfois très compliquée.

Par contre ceux qui auront dissimulé ou tenté de dissimuler leurs bénéfices par des manœuvres frauduleuses seront punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 500 à 10.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement. A côté de cette sanction pénale, l'Etat aura, conformément au droit commun, le droit d'attaquer les actes faits par le débiteur, en fraude de ses droits, depuis le 13 janvier 1916.

Signalons comme complément de la contribution sur les bénéfices exceptionnels de guerre les modifications de la patente applicables à tous les fournis-

seurs des administrations publiques, contenues dans l'article 22 de la même loi.

Ces dispositions modifient et généralisent la législation en vigueur sur les points suivants :

1° « Elles étendent le tarif, établi pour quelques catégories de fournisseurs à tous les fournisseurs d'objets quels qu'ils soient ;

2° Elles atteignent même les ventes faites sans adjudication ni marché préalable, or les achats au comptant faits par l'autorité militaire sont fréquents et importants ;

3° Pour les fabricants qui sont en même temps fournisseurs elles tiennent compte de l'importance des marchés de fournitures, tandis que la législation antérieure ne les frappait que d'après certains éléments (nombre des machines et des ouvriers) qui peuvent être indépendants du chiffre de la production.

D'après l'article 22, ils sont imposables au droit fixe de patente, soit d'après le tarif afférent à leurs opérations industrielles, soit d'après le tarif prévu pour la profession de fournisseur, à raison de 0 fr. 25 par 100 francs ou fraction de 100 francs du montant annuel de leurs fournitures, suivant que l'un ou l'autre mode de taxation donne le chiffre le plus élevé.

Ces dispositions, motivées par les constatations faites à l'occasion des marchés passés par l'administration de la guerre se justifient par des raisons qui

subsisteront après la cessation des hostilités et seront permanentes.

C'est là une différence avec la Contribution exceptionnelle de guerre qui trouve son fondement dans des circonstances extraordinaires et cessera d'être appliquée lorsqu'elles auront disparu.

D'après l'article 1^{er}, elle frappe les bénéfices provenant des opérations ci-dessus énumérées « réalisées depuis le 1^{er} août 1914 jusqu'à l'expiration du douzième mois qui suivra celui de la cessation des hostilités. »

M. Lazare Weiler avait proposé de donner à cette Contribution un autre caractère. Au lieu d'être destinée à procurer au Trésor des ressources immédiates, elle n'aurait fonctionné qu'après la cessation des hostilités, mais pour les bénéfices réalisés pendant la guerre. Et cela pour un motif pratique. Il montrait l'impossibilité d'imposer au calcul des bénéfices exceptionnels le cadre rigide d'une année, et surtout il faisait valoir l'impossibilité pour certaines industries, montées ou développées depuis la guerre, de connaître avant l'expiration de la guerre, les éléments qui doivent figurer dans les déclarations pour la détermination de la matière imposable ; Comment calculer l'amortissement de capitaux employés à l'établissement d'un outillage exclusivement de guerre avant de connaître la durée de la guerre après laquelle il sera sans valeur ? Quelle taxe adopter pour calculer la dépréciation possible des matières premières inutilisées qui, en hausse aujour-

d'hui, verront peut-être leur cours tomber à rien, quand la guerre en aura supprimé le besoin ? C'est après la cessation de la guerre que l'industriel saura ce qu'il a réalisé de bénéfices exceptionnels. Une taxe annuelle risque de l'imposer pour des bénéfices apparents que les dépréciations ultérieures d'outillage ou de marchandises pourront plus que compenser.

Pour des raisons d'ordre fiscal, que l'insertion du projet à des demandes de crédits, faisaient trop bien voir, le ministre des Finances et la Chambre n'ont pas cru devoir s'incliner devant ces arguments très sérieux d'un homme compétent et reculer la perception d'une taxe que les besoins croissants de la Défense nationale rendaient nécessaire.

L'article 15 réserve d'ailleurs la faculté pour l'administration et pour le contribuable de corriger après la guerre les évaluations exagérées ou atténuées des amortissements et des créances irreouvrables. On a objecté également les dangers d'évasion fiscale. Ils auraient pu cependant être évités par une disposition analogue à celle qu'a adopté le Reichstag et qui semble en Allemagne le prélude d'une législation imposant les bénéfices de guerre : la constitution par les industriels et commerçants d'un fonds spécial de réserve, au besoin en Rente sur l'Etat.

Un autre argument aurait pu être apporté en ce qui concerne la rétroactivité de la loi. Des industriels ont passé des marchés avec l'Etat, des commerçants ont développé leur installation, ils n'ont pu tenir compte dans leurs prévisions de la

charge énorme que la contribution allait ajouter à leurs frais généraux. N'aurait-on pas dû ne la déclarer applicable qu'au jour de la promulgation de la loi ?

Pour les fournitures résultant de marchés, on aurait pu ajouter qu'en appliquant une taxe à des marchés qu'il avait passés antérieurement, l'Etat aggravait les charges de ses fournisseurs et violait les contrats qu'il avait passés avec eux. A cet argument on peut répondre, comme on le fait pour la question de l'Imposition d'une Rente exempte de toute contribution. L'Etat réunit les deux qualités de contractant et de puissance publique, et si la première qualité ne lui permet pas de modifier les contrats, il peut en vertu de la seconde, établir des Impôts, sans qu'un engagement antérieur puisse le lier. A propos de la révision des marchés (en tant que contrat) le ministre des Finances a cependant déclaré que l'Etat « a le droit d'invoquer tout ce qui peut vicier un contrat, mais vous ne pouvez pas donner à l'Etat le droit de reviser lui-même, *sous formes d'Impôts* les contrats qu'il a librement consentis car, par l'impôt, l'Etat déferait ce qu'il a fait par le contrat » (1).

1. Chambre. Séance du 18 février 1916. Doc. Parl. Chambre, p. 33.

DEUXIÈME PARTIE

Théorie de l'Imposition des Revenus non gagnés

CHAPITRE PREMIER

Du fondement de l'Imposition des Revenus non gagnés

Le développement incessant donné dans les pays modernes au rôle de l'Etat, l'extension croissante de ses fonctions et de celles des grandes villes, ont accru leurs dépenses dans des proportions énormes, et placent les problèmes financiers au premier rang des préoccupations des hommes politiques et des juristes. A mesure que l'Etat et les villes ont eu à assurer dans des proportions sans cesse croissantes les services d'enseignement, d'assistance, d'hygiène, la sécurité nationale, les financiers ont dû trouver de nouvelles sources de recettes pour permettre de boucler des budgets toujours menacés de déficit. Leur ingéniosité s'est exercée sur cette matière et s'est efforcée d'éviter le reproche d'empirisme et de

justifier les nouveaux Impôts par des arguments économiques.

L'Imposition des Revenus non gagnés est un des sujets où se sont manifestés les efforts les plus prolongés et les plus énergiques, mais aussi les plus discutés. La question est loin d'être résolue au point de vue doctrinal et les justifications présentées empruntent souvent aux difficultés financières du moment, que leurs auteurs avaient surtout en vue de résoudre, un caractère de grande diversité.

Tantôt, en effet, on préconise (ou des lois établissent) des taxes ou des Impôts sur les Plus-values foncières, ou immobilières; tantôt on veut atteindre toute Plus-value sociale; tantôt on est frappé de voir certains individus s'enrichir dans des périodes de guerre et on propose de réduire leurs bénéfices par un Impôt spécial; tantôt enfin on construit une théorie générale de l'enrichissement non gagné et c'est son ensemble, au lieu de telle ou telle Plus-value déterminée, qui forme la matière imposable.

Ces diverses propositions paraissent bien reposer toutes sur une double justification économique et financière. Economiquement elles partent toutes de l'observation que certaines richesses ne sont pas acquises par le travail individuel. Ce bénéfice qui ne repose pas sur le travail doit aller à la collectivité suivant les uns, parce qu'il est causé par l'activité de cette collectivité; suivant les autres parce que n'ayant rien coûté à son heureux bénéficiaire celui-ci restera en gain, même si on lui en enlève une

partie, et l'Impôt profitera à tous sans lui peser.

Bien qu'on invoque en général comme fondement économique des Plus-values ce phénomène de la Rente, analysé par Ricardo, l'idée de l'Imposition des Plus-values est plus ancienne.

Déjà les physiocrates, partant du principe que la terre peut seule donner un « produit net », c'est-à-dire créer au profit de son propriétaire une quantité de richesses supérieure à la somme des richesses consommées au cours de la production, avaient proposé un Impôt unique sur le « Produit net ».

Dans la théorie de Ricardo, la Rente, revenu donné par la terre indépendamment du Salaire, de l'Intérêt et du Profit n'est plus une libéralité de la nature ; elle naît au contraire de la rareté des terres et de la nécessité de recourir, sous la pression de l'augmentation de la population à des terres moins fertiles ou moins bien situées. Les prix haussent quand augmente le coût de production et la Rente est le bénéfice réalisé par le propriétaire du sol le plus fertile dont le coût de production n'a pas varié.

Avant Ricardo, Adam Smith avait déjà remarqué (1) que les terres même non améliorées donnent lieu à une Rente et il préconisait un Impôt sur le loyer que perçoit le propriétaire pour l'usage du sol, objet d'une sorte de monopole. Cet Impôt, disait-il, « ne ferait pas monter le loyer des maisons. Il tomberait en entier sur le propriétaire du sol, qui

1. *Richesse des Nations*, livre 1, chapitre XI.

agit toujours en monopoleur, et qui exige le loyer le plus fort qu'il soit possible de donner pour l'usage de son terrain ».

Il donnait même de cet Impôt une justification présentée souvent depuis, en lui attribuant le caractère d'une restitution à la société d'un bénéfice dont elle était la cause. « Les loyers du sol en tant qu'ils excèdent le revenu ordinaire des terres sont dus en entier au bon gouvernement du Souverain, qui, par la protection qu'il assure à l'industrie du peuple en général ou des habitants de quelque lieu en particulier, les met d'autant plus en état de payer pour le terrain sur lequel ils bâtissent un prix supérieur à sa valeur réelle, ou bien d'offrir au propriétaire du sol plus que la compensation de la perte résultant de cet emploi de la terre... Il est parfaitement raisonnable qu'un fonds qui doit son existence à la bonne conduite du gouvernement de l'Etat soit imposé d'une manière particulière » (1).

Il s'agissait là d'un Impôt sur l'ensemble du loyer. Ricardo fait également allusion à un Impôt de ce genre : la part de la Rente dans le loyer ou le fermage est en effet impossible à déterminer, et c'est pour cette raison que l'Impôt sur l'ensemble du loyer lui paraît devoir être rejeté : « En imposant les Rentes, c'est-à-dire les fermages, (comme le prouve ce qui suit), comme il ne serait fait aucune distinction entre la somme payée pour l'usage de la terre et celle qui

1. *Richesse des Nations*, livre V, chapitre II, § 3.

est payée pour l'usage du capital du propriétaire une partie de l'impôt retomberait sur les profits du propriétaire, ce qui découragerait nécessairement la culture à moins que le prix des produits agricoles ne s'élevât » (1).

Ricardo avait surtout étudié le phénomène de la Rente sur les terres agricoles. Mais ce n'est pas à leur profit exclusif que le phénomène se manifeste. Par suite de l'augmentation de la population d'une ville ou du développement de son commerce et de son industrie, les terrains situés sur son territoire acquièrent une valeur de plus en plus considérable. Cette hausse devait surtout se produire au cours du XIX^e siècle avec la croissance des villes industrielles et l'afflux des populations rurales vers les villes. Dans le cas de terrains à bâtir, le capital et le travail ne jouent pas de rôle et la Plus-value est due uniquement à la Rente.

« Le progrès ordinaire de la Société dont la richesse augmente, écrivait Stuart Mill, a une tendance en tout temps à accroître le revenu des propriétaires fonciers, à leur donner à la fois un revenu plus élevé et une plus forte proportion de la Richesse de la communauté, indépendamment de tout trouble et de toute dépense de leur part. Ils deviennent plus riches, en quelque sorte en dormant, sans travailler, risquer, ni économiser » (2).

Comme conséquence pratique de cette idée, Stuart

1. *Principes d'Economie politique et de l'impôt*, chap. X.

2. *Loc cit.*, livre V, chap. XXV.

Mill proposait de faire une évaluation de toutes les terres, puis de saisir périodiquement par un Impôt général toutes les Plus-values non imputables aux efforts ou aux dépenses du propriétaire. Celui-ci aurait la faculté s'il trouvait l'Impôt exagéré de revendre sa terre à l'Etat pour un prix égal au chiffre de la première évaluation. C'était une reprise de la Plus-value future, non gagnée.

Les Economistes que nous venons de citer voyaient dans la Rente foncière un avantage qu'il était tentant et équitable de taxer, mais ils ne la considéraient pas comme illégitime dans son principe.

Pour Henry George, au contraire, l'appropriation individuelle de la Rente est un véritable vol. L'inégale répartition des Richesses ne tient pas, d'après lui, à l'excès de population, ni à la fixation des salaires indépendante de la productivité du travailleur. C'est le rendement matériel du capital et du travail sur la dernière terre mise en culture, celle qui ne donne pas de rente, qui fixe les taux du salaire et de l'intérêt. C'est elle qui détermine l'importance de la rente excédant de ce rendement minimum. La rente, le salaire et l'intérêt sont sous la dépendance de la limite de culture, mais la première s'accroît quand le salaire et l'intérêt diminuent. Le droit à l'existence, égal pour tous, donne à tous un droit égal sur le sol, matière première indispensable de tout travail. Chacun a un droit de propriété sur le produit de son travail. Mais la Rente, produit de l'activité commune, ne peut appartenir à l'individu.

Henry George ne préconise cependant pas la nationalisation du sol. A une expropriation en masse, il préfère une expropriation progressive par un Impôt qui pompera la Plus-value déjà acquise, aussi bien que la rente future.

Si l'Etat se contentait, comme le proposait Stuart Mill, de racheter leurs terres aux particuliers, l'un des éléments de la valeur étant l'espérance de leur accroissement futur de valeur, il leur paierait à perpétuité une rente plus forte que celle qu'ils perceivent actuellement.

Le résultat financier sera assez considérable pour permettre la suppression de tout Impôt et comme il dépassera même le rendement des Impôts existants, l'excédent sera employé à l'amélioration du bien-être public, matériel et moral.

Les idées de Stuart Mill et d'Henry George n'ont pas triomphé en pratique. Elles ont certainement inspiré le législateur anglais, et dans son Budget Speech de 1909, M. Lloyd George n'appuyait ses propositions que sur l'autorité de ces économistes. La réforme consacrée par l'act de 1910 est peut-être une étape vers la réalisation de ces idées, mais une étape bien modeste en tout cas. On est loin d'une reprise en bloc, ou par gros morceaux de la Rente foncière, avec des taxes aux taux aussi faibles.

C'est au point de vue de la matière imposable que se manifeste le plus nettement l'influence des idées de Stuart Mill et d'Henry George. Seules, en effet, sont taxées les Plus-values foncières, c'est-à-dire

celles du Sol : indépendamment des constructions qui le couvrent. C'est donc bien la rente foncière, et elle seule, que la législation anglaise a voulu atteindre.

Cette limitation trouve son explication précisément dans l'influence exercée sur la législation par les Economistes anglais. Ricardo et Stuart Mill n'ont analysé et même aperçu le phénomène de la Rente que dans la terre. Comme les physiocrates ils croyaient qu'elle seule donnait quelque chose de plus que la rémunération du travail et du capital.

On a observé depuis que la notion de rente devait être élargie, et que loin de se restreindre à l'agriculture, ce phénomène se manifestait dans des domaines extrêmement nombreux. La Rente du sol « n'apparaît plus, selon l'expression de M. Marshall (1), comme un fait à part, mais comme l'espèce principale d'un genre très étendu. »

Si par rente on doit entendre tout revenu qui ne représente pas la rémunération du travail et du capital, mais qui excède le salaire, l'intérêt et le profit, et qui est dû aux circonstances générales, on peut dire que la Rente se rencontre partout.

L'augmentation de la population Urbaine, le développement Industriel, viennent apporter aux propriétaires de terrains à bâtir, de maisons de rapport, des Plus-values extrêmement rapides parfois, des augmentations de loyer, ce sont là des rentes non aperçues par Ricardo.

1. Cité par Gide et Rist. *Histoire des Doctrines Economiques*, p. 626 (Marshall, *Principles*, préface de la 1^{re} édition).

Le phénomène dépasse même de beaucoup le cadre de la propriété immobilière. Ne pourrait-on citer de nombreux exemples de valeurs mobilières d'actions de mines par exemple, émises à des taux, relativement modestes, et dont les cours ont suivi une marche ascendante d'une rapidité parfois fantastique ? La découverte de filons inattendus faciles à exploiter, l'utilisation par une industrie nouvelle de matières premières inutilisées, le développement de la consommation de la houille par l'extension de la production Industrielle. Voilà quelques-unes des causes de ces Plus-values. Ce sont des éléments qui viennent s'ajouter au travail fourni, aux capitaux mis dans l'Entreprise pour accroître la production. Mais ils sont le résultat de circonstances générales, indépendantes de la volonté de l'Entrepreneur qui n'a même pas toujours pu les escompter.

Si, au lieu d'envisager la situation du capitaliste propriétaire d'actions, on se tourne vers le Producteur le phénomène de la Rente différentielle se manifeste aussi. Le prix de deux objets identiques, supposés courants, et vendus sur un marché libre, est le même. Le coût de production n'est cependant pas nécessairement égal. Pour l'un, produit sur une plus grande échelle que l'autre, avec des capitaux plus importants et un nombre d'ouvriers plus élevé, les frais généraux sont relativement moindres, et la division plus grande du travail lui permet de produire davantage, ou même, si l'on veut supposer des capitaux identiques et le même nombre d'ou-

vriers, la situation de l'Usine, la proximité plus ou moins grande d'une gare viennent détruire l'équilibre des coûts de production. Celui qui produit moins cher et vend le même prix bénéficie par rapport à l'autre producteur d'un bénéfice supplémentaire, d'une rente différentielle.

Le Commerce fournit aussi des exemples de rentes dues à la situation ou à toute autre circonstance. Ici comme dans l'Industrie, les conditions de la Production ne sont jamais identiques, elles varient d'un marchand à l'autre. Et dans ce temps des fluctuations incessantes se manifestent au profit ou au détriment d'un même producteur dues à des circonstances indépendantes de sa volonté.

L'importance de la demande n'est pas en effet uniquement déterminée par les prix. Elle varie suivant des conditions extrêmement complexes et pour des causes parfois bien inattendues. Les campagnes médicales ont pu exercer une influence sensible sur la consommation du vin ou de la viande. Les caprices de la mode enrichissent ou ruinent un commerçant ; suivant qu'il sait ou peut les suivre ou non.

N'y a-t-il pas même une mode qui vient changer la valeur d'objets qui sembleraient avoir une valeur intrinsèque immuable ? On a souvent comparé les prix dérisoires pour lesquels certains artistes peu connus avaient laissé partir leurs premiers tableaux et les centaines de milliers de francs qu'ils se revendent plus tard. On peut voir là une influence de la renommée grandissante du peintre sur la valeur vénale de

son œuvre, et partant de cette idée, on a parfois proposé de lui attribuer une part de cette Plus-value.

Mais comment expliquer, si ce n'est par un engouement passager ou une manifestation de snobisme de milliardaire que des œuvres d'art, connues, classées depuis des siècles aient pu parfois, en peu d'années, franchir les enchères les plus inattendues ? L'heureux possesseur qui revend bénéficie d'une Plus-value pour un tableau qu'il n'a fait que garder chez lui, un an ou deux, sans travail ni dépense de sa part.

C'est bien là une rente due à des circonstances générales infiniment complexes.

Allant plus loin encore, on a trouvé des rentes différentielles qui ne tiennent pas à des conditions variables de la production ou du marché, mais à l'individu même.

Dans le commerce et l'industrie, l'habileté du chef de l'entreprise, son activité, sa volonté, son aptitude à concevoir, à commander ses ouvriers sont, certes, des éléments de succès et rentrent à tel point dans le coût de production que dans une Société on leur attribue des actions comme à un capitaliste qui apporte ses fonds. Mais ces capacités varient d'un individu à l'autre et ajoutent à l'inégalité des coûts de production. Dépasant le domaine commercial et industriel ces diversités se manifestent dans toutes productions quelles qu'elles soient. Ces inégalités tenant à la nature physique, intellectuelle et morale

de l'individu, donnent lieu à des rentes différentielles de capacité (1).

Puisque la rente foncière ne se présente pas comme un bénéfice anormal au profit des propriétaires fonciers, mais comme une manifestation particulière d'un phénomène général, on ne peut sans injustice la déclarer illégitime, ou il faut en même temps déclarer illégitimes tous les profits nés de rentes différentielles. Et si l'on veut imposer les Plus-values immobilières, il faut pour être équitable et logique taxer également toutes les Plus-values, tous les revenus ou capitaux non gagnés. La théorie de la Rente est alors assez vague pour ne plus constituer un véritable fondement économique doctrinal à l'Imposition des Plus-values. Elle se réduit à la constatation, fort peu nouvelle, de l'inégalité des hommes et des chances.

Et s'il paraît bien impossible de redresser les inégalités naturelles ou d'en demander compte à chacun, l'équité commande de traiter de la même manière tous les bénéfices nés de la chance.

Les taxes sur l'enrichissement envisagé dans toutes ses sources, ou global, sont seules logiques. Mais leur base n'est plus la théorie économique de la Rente foncière élargie et généralisée. Elles reposent sur un principe fiscal d'équité, celui de l'égalité de tous devant l'impôt entendu non de l'égalité numérique, mais de l'égalité de sacrifice, c'est-à-dire la

1. Cf. Fregouls. *La théorie de la rente et son extension récente dans la Science Economique.*

contribution de chacun aux dépenses publiques suivant ses facultés.

De la théorie de la Rente ainsi dilatée jusqu'à disparaître reste cependant une constatation : c'est que la Plus-value est indépendante de l'activité individuelle. Ses causes sont extrêmement complexes, mais elles se ramènent toujours à l'activité sociale, ou d'une manière plus générale à la conjoncture. Adam Smith et Stuart Mill tiraient déjà de cette constatation une justification de l'impôt des Plus-values. La Plus-value est, dit-on, l'œuvre de la Société ; c'est donc elle qui doit en profiter. La taxe est une application de la théorie de l'imposition suivant l'intérêt : celui qui tire un avantage particulier de l'activité collective doit participer aux dépenses nécessitées par cette activité.

En principe l'impôt ne peut être considéré comme le prix des services rendus. Une des caractéristiques des impôts modernes est de n'être pas suivi d'une contre-prestation spéciale des agents publics.

L'ensemble des recettes contribue à assurer l'ensemble des services de l'Etat. L'avantage procuré à chacun par l'organisation militaire et la Police serait impossible à déterminer et il est certaines dépenses, comme les dépenses scolaires et d'assistance, qui sont faites directement en faveur des seules personnes qui n'y contribuent pas. L'Etat agit dans l'intérêt général et non en vue de l'intérêt particulier.

Dans les cas cependant où son intervention procure à telle personne déterminée un avantage parti-

culier, il est équitable que celle-ci paie une partie des dépenses communes dont elle a tiré un bénéfice personnel. C'est le système de la prestation et de la contre-prestation, de la taxe proprement dite ou *Gebühr*.

Ce principe d'équité suffit à justifier les taxes perçues par les autorités locales dans tous les pays (droits de places dans les marchés, droits de pesage, taxes de pavage, d'établissements de trottoirs, etc.).

Il justifie également les contributions demandées à des propriétaires qui tirent un bénéfice particulier de l'exécution d'un travail d'intérêt général.

Mais faut-il aller plus loin ? Il n'est pas douteux que certaines conjonctures générales expliquent des Plus-values. L'afflux des populations rurales vers les villes rend plus active la demande de logements et détermine une hausse des loyers et des terrains à bâtir. L'état de guerre qui cause la ruine d'un grand nombre enrichit les capitalistes qui ont des fonds à prêter à l'Etat, les producteurs de denrées alimentaires, d'armes, de munitions, d'équipements destinés à l'armée. La tentation est d'autant plus forte de les taxer lourdement que leur fortune rapide contraste avec la difficulté de se loger ou avec la gêne aiguë et les souffrances que la guerre apporte avec elle.

La transition est cependant assez brusque entre cette imposition et les contributions exigées pour bénéfices tirés de l'exécution des Travaux publics. Dans ce dernier cas on est en présence d'une dépense

déterminée qui procure à un immeuble déterminé un avantage direct et appréciable.

La relation de cause à effet est assez précise pour qu'on puisse dire que l'immeuble a gagné tant à l'exécution de tel travail.

Si l'on parle de bénéfices tenant à la conjoncture sociale on est dans le vague. On peut d'ailleurs distinguer deux hypothèses : celle d'une manifestation de l'activité sociale, celle d'une simple circonstance involontaire, entraînant ou non des dépenses.

Des chemins de fer ont été construits. L'Etat a réclamé aux riverains par application de la loi du 16 septembre 1807, une indemnité pour contribution à la dépense. Il reste à côté d'eux des propriétaires ou des commerçants que l'absence d'avantage notable et direct ne permet pas d'atteindre mais qui, à n'en pas douter, profiteront du travail exécuté. Les régions entières où passent des chemins de fer nouveaux en tirent un profit économique incontestable.

Pourra-t-on leur demander compte sous forme d'Impôt de la Plus-value ? On ne le pourra qu'à la condition de ne pas exiger la preuve que toute Plus-value constatée dans la région est due à la construction de la voie ferrée. On prendra toutes les Plus-values et on présumera qu'elles sont le résultat de ce travail public. Ce sera aux propriétaires à justifier, pour les faire déduire, des améliorations de valeur dues à leur activité personnelle. Mais où s'arrêtera-t-on ? Quelles limites fixera-t-on à la région

présumée favorisée. Et si la ligne traverse des villes, dans quelle mesure la Plus-value pourra-t-elle être attribuée au travail exécuté, ou à d'autres causes ?

C'est que les causes de Plus-value sont extrêmement complexes, et si on renonce à faire la preuve d'un rapport de causalité entre telle Plus-value et telle manifestation de l'activité collective l'Impôt qui les frappe ne se rattache plus que par des liens bien lâches, au rôle de la collectivité. On en arrive ainsi à les taxer sans distinguer les causes qui les déterminent, on n'exige même plus un travail d'intérêt général manifestant l'activité sociale, on se contente de dire que la Plus-value tient aux conjonctures. Si un ensemble d'opérations de voirie, de transport, d'aménagement ou de renouvellement de l'outillage national pouvaient justifier la participation de la collectivité à une Plus-value, sur quel motif appuyer la taxation de la Plus-value, due à des circonstances générales involontaires, qui excluent tout fait actif de la collectivité ? Si la population augmente, si la guerre éclate, imposée par un Etat voisin, l'Etat assiste à des faits qu'il n'a pas plus fait naître qu'il ne peut les empêcher. On ne peut dire qu'il soit la cause de ces Plus-values. Il y a ici des bénéfices comparables dans leur origine aux chances du jeu et des loteries, des gains fortuits dont la cause n'est attribuable à personne.

Sans doute au point de vue de l'Etat, ces deux situations ne sont pas absolument comparables. L'augmentation de la population, l'état de guerre

entraînent pour l'Etat des obligations. Il faut créer des écoles, des hôpitaux, développer les services d'assistance, il faut prendre des mesures en vue d'assurer la défense du territoire. De là des dépenses auxquelles l'Etat a à faire face, et il vient de suite à l'esprit de les faire payer par ceux auxquels profite cette situation. Mais l'hypothèse est très différente de celles examinées plus haut ; il n'y a plus de dépenses d'intérêt général profitant spécialement à certains. L'enrichissement particulier n'est pas une conséquence de la dépense publique. Tous deux sont les conséquences d'une même circonstance mais ils ne découlent pas l'un de l'autre. Et l'absence de ce lien de causalité ne permet plus d'en tirer argument en faveur de l'attribution à la collectivité d'une part de cette Plus-value dont elle n'est pas la cause.

C'est donc ailleurs, qu'il faut chercher la justification de l'Impôt sur les bénéfices nés de conjonctures indépendantes de l'activité sociale comme de l'activité individuelle. Celui qui s'enrichit, par suite des circonstances, est à même de supporter une charge fiscale plus grande que celui qui reçoit seulement le revenu normal de son travail ou de son capital. La Plus-value, le bénéfice non gagné sont des gains fortuits, comme les lots, les gains de jeu et dans une certaine mesure les donations et les successions. C'est l'application de la théorie de *l'Imposition suivant les facultés*. L'égalité de l'Impôt ne peut être réalisée que si le sacrifice est égal pour tous. L'étendue du sacrifice dépend des facultés contribu-

tives de chacun. De là une discrimination dans les revenus d'après leur origine, en vue d'appliquer à chaque groupe un traitement fiscal différent. Le sacrifice demandé à deux personnes jouissant du même revenu est plus grand pour celle qui le tire de son travail que pour celle qui le tire de ses capitaux ; car si la première doit prévoir les époques de chômage, de maladie, de vieillesse où son revenu sera supprimé, la deuxième n'a pas à en faire autant.

Ne doit-on pas distinguer parmi les capitaux entre ceux qui proviennent de l'épargne et ceux qui résultent de gains fortuits ?

Si on admet l'affirmative, on se trouve en présence de difficultés d'application très délicates. Le critérium du gain fortuit n'est pas facile à trouver.

En parlant de l'incidence, nous ferons allusion à la répercussion que peut avoir sur le profit une taxe sur les Plus-values. La spéculation immobilière et mobilière, le commerce et l'industrie reposent plus ou moins sur une exploitation de la conjoncture. Celui qui achète un terrain escompte une hausse due à l'augmentation de la population, à l'établissement projeté d'une gare, d'une ligne de tramways. Le commerçant qui s'établit dans un quartier neuf d'une ville en escompte le développement. L'acheteur de valeurs mobilières spéculé sur les événements politiques, ou sur telles circonstances économiques qui doivent développer les affaires de telle ou telle Société ; les bénéfices que réaliseront les uns et les autres tiennent à des conditions extérieures

à eux, mais sur lesquelles ils ont fondé leurs calculs.

La volonté, l'intelligence de ces individus a joué son rôle. Les bénéfices qu'ils ont su tirer de ces circonstances ne sont pas non gagnés. Ils ne sont pas l'œuvre de la collectivité, ils ne sont pas non plus l'œuvre du hasard, mais bien de ceux qui ont su s'en servir. Ils sont un élément du profit, absolument comme les bénéfices normaux d'une entreprise qui représentent la rémunération de l'habileté de conception et de direction de son chef.

Après avoir défini la Plus-value non gagnée « l'augmentation de valeur survenue de manière inopinée, sans mise économique de son possesseur », M. Périn (1) conclut que « la représentation à l'Etat, pour ainsi dire chimiquement pur, de la Plus-value non gagnée, est un rêve d'idéaliste » et M. Biermer, professeur à l'Université de Giessen, déclare que « la conception de gains fortuits non mérités est si élastique et si dominée de sentiments vaguement moralisateurs qu'elle ne fournira jamais une règle sûre pour la réalisation d'une juste Imposition » (2).

La Plus-value présente un autre caractère du profit. Le profit, récompense des efforts de l'entrepreneur, est ce que lui laisse le produit de l'entreprise après la rémunération du travail et du capital emprunté.

1. Périn, *Die Problem des unverdienten Wertzuwachses*. Vienne, 1912, p. 134.

2. Biermer, *Die Indirekte und die direkte Wertzuwachsteuer*. Giessen, 1910, p. 11.

Ce profit est extrêmement variable. Il peut, si les circonstances sont favorables, être très élevé ; il peut être minime, nul ou même négatif, c'est-à-dire que le résultat de la production peut être inférieur à son coût. Si les circonstances générales peuvent apporter de gros bénéfices au commerçant ou à l'industriel, elles peuvent inversement lui être défavorables et le mettre en perte. Au lieu de bénéfices non gagnés, on sera en présence de pertes « non méritées. »

La libre concurrence, la production sans commandes d'avance pour un marché de plus en plus étendu, rendent les profits du commerce extrêmement variables. Tel industriel bâtit à grands frais une usine pour l'exploitation d'un brevet, son installation à peine terminée, un autre découvre un appareil plus économique ou plus parfait. Voilà le premier ruiné.

Aussi n'a-t-on jamais proposé de taxer d'une manière générale les bénéfices anormaux du commerce et de l'industrie. Leur caractère aléatoire n'en fait pas une matière assez solidement assise pour le fisc. Tout au plus frappe-t-on les bénéfices normaux considérés comme source de revenu régulier. Seuls jusqu'ici ont été visés des bénéfices anormaux particuliers ayant leur origine dans une circonstance déterminée, par exemple les bénéfices résultant de marchés ou réalisés pendant la guerre.

Les gains qui se présentent comme accroissement de la valeur d'un capital forment au contraire une matière imposable plus tentante. Les causes qui

augmentent la valeur du sol ne sont pas aussi changeantes et complexes qu'en matière commerciale et industrielle. Elles ont un caractère de permanence accusé : l'accroissement de la population, le développement industriel et commercial des villes, la limitation des terres avaient conduit Ricardo à la conception d'une rente foncière sans cesse plus élevée.

Les faits contredisent cependant cette opinion du moins présentée sous une forme aussi générale. Dans le temps comme dans l'espace, l'augmentation de la rente du sol n'est pas un phénomène universel. La courbe ne suit pas un mouvement constamment ascendant, elle a des oscillations d'une très longue durée. Depuis 1881 la propriété non bâtie a subi en France une crise terrible. La valeur est descendue de 91 milliards en 1881, à 77 milliards en 1892 et à 60 milliards aujourd'hui, soit une baisse de 33 o/o.

Dans une même période de temps, la hausse du sol n'est pas non plus générale. Le sol urbain gagne en valeur aux dépens du sol agricole, souvent délaissé, mais bien des villes ont vu la valeur vénale des propriétés, bâties ou non, diminuer. Et même dans les villes en progrès comme Paris, certains quartiers souffrent de la hausse de quartiers voisins. Il suffit de rappeler les maisons du Palais royal, occupées autrefois par le commerce à la mode, maintenant vacantes et délaissées pour l'avenue de l'Opéra.

Si l'on fonde sur l'idée de bénéfice procuré par la collectivité, l'imposition des Plus-values, la collec-

tivité ne devrait-elle pas indemniser ceux que ces travaux ou les circonstances générales, mettent en perte ? L'enrichissement des riverains de l'avenue de l'Opéra est dû à une opération de voirie ; si on leur avait fait payer sous forme de taxe une part de la dépense, n'aurait-on pas dû indemniser ceux que cette opération a ruinés ? Si l'on réclame aux propriétaires de terrains à bâtir dans les villes une participation aux dépenses qu'entraînent l'accroissement de la population dont ils bénéficient, les propriétaires de terres agricoles ne pourront-ils pas demander réparation du préjudice que leur cause la désertion des campagnes au profit des villes ? C'est une objection de plus contre la théorie qui fonde la taxation des Plus-values sur le rôle joué par la collectivité.

Dans la thèse de l'Imposition suivant les facultés, il n'y a pas, au contraire, de contradiction à négliger les moins-values et à taxer les Plus-values. Le rôle du financier est de rechercher la matière imposable qu'il est le plus équitable de frapper et qui supporte le plus facilement la charge de l'Impôt. Les Plus-values réunissent bien les deux conditions d'un bon Impôt.

Il faut cependant faire deux remarques. D'une part le phénomène de Plus-value ne se présentant pas comme général et continu, le rendement financier de l'Impôt ne peut pas être énorme, et les grosses Plus-values qui frappent l'imagination ne peuvent servir à établir des moyennes et ne sont que des exceptions. L'Impôt est pour les mêmes

raisons condamné à ne donner qu'un produit très irrégulier.

D'un autre côté, la théorie du sacrifice n'est appliquée avec équité et logique que par l'Impôt personnel et global. Si elle permet de laisser sans indemnité les contribuables qui ne subissent que des moins-values il faut bien, lorsqu'on imposera le bénéfice réalisé par un propriétaire sur tel immeuble, lui tenir compte par compensation de la perte qu'il éprouve sur d'autres et qui peut atténuer ou même supprimer complètement tout l'avantage qu'il tire de la Plus-value. Si je gagne 10.000 francs sur une propriété et que j'en perde 20.000 sur une autre, je ne puis être considéré comme réalisant un enrichissement qui me permette un sacrifice fiscal plus grand. Je n'ai droit à aucune indemnité, mais je ne dois pas être imposé sur un enrichissement. La taxe sur l'enrichissement global est seule logique, mais c'est une cause nouvelle de faiblesse de rendement.

De toutes ces observations on peut tirer la conclusion suivante : *Il est impossible de justifier par une argumentation uniforme les taxes ou Impôts sur la Plus-value appliqués ou proposés jusqu'ici.*

Tantôt on se fondera sur l'idée d'un service rendu, pour réclamer une contribution à la dépense d'un travail d'intérêt général, à ceux qui en tirent un bénéfice direct et particulier. C'est le principe des nombreuses taxes municipales et de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807.

Tantôt on étendra ce principe pour donner à l'Etat

un impôt général sur les Plus-values présumées dues à l'activité collective générale.

Tantôt enfin, cette notion aura été tellement élargie qu'elle en craquera et à défaut de tout rôle collectif même présumable sur la Plus-value, on s'en tiendra à la notion de l'Imposition suivant les facultés et on frappera le contribuable d'après son enrichissement global.

Les chapitres suivants vont nous montrer comment pour s'adapter à ces différents principes la taxation doit être : locale ou générale ; directe ou indirecte.

CHAPITRE II

Questions d'application

SECTION PREMIÈRE

L'Impôt doit-il être général ou local ?

La solution de ce problème dépend essentiellement du principe théorique sur lequel on fonde cet Impôt.

Il faut mettre à part l'hypothèse prévue par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807. Quand un travail public déterminé procure à une propriété un avantage particulier notable, une indemnité peut être réclamée au bénéficiaire de la Plus-value.

Suivant que le travail sera exécuté par l'Etat, un département, une commune, ou un établissement public, c'est à l'une ou l'autre de ces collectivités que devra aller l'indemnité.

Mais si l'on envisage le cas d'une Imposition d'ensemble sur des Plus-values qui ne sont pas la conséquence directe d'un travail déterminé, si l'on justifie la taxation des Plus-values par l'idée d'un service rendu, la taxe sera locale. Si c'est un impôt destiné à atteindre les facultés du contribuable, ce sera un impôt général.

C'est en effet, nous l'avons indiqué, dans le domaine communal que l'on peut établir un rapport direct entre l'ensemble des travaux exécutés et le bénéfice procuré aux propriétés. On peut bien dire que les travaux de voirie, le développement des voies de communication dans telle ville sont les causes plausibles des Plus-values constatées dans cette ville. Peut-on mettre en regard de l'immense et complexe activité de l'Etat l'ensemble des Plus-values en France et établir un rapport de causalité entre l'une et les autres ? Si l'Etat seul imposait les Plus-values à son profit il se trouverait tirer profit de hausses qui proviennent au moins pour partie de l'activité des communes.

Si l'on veut justifier sur l'idée d'un service rendu un Impôt d'Etat sur la Plus-value on en est réduit à établir au profit de l'Etat une présomption de relation entre une Plus-value et telle ou telle conjoncture sociale. On posera le principe que l'augmentation de la population des villes, que le développement du commerce ou de l'industrie sont les causes des Plus-values. Et c'est aux propriétaires à justifier des améliorations qui sont dues à leur activité personnelle pour en faire déduire la dépense.

L'exemple le plus frappant de la généralité d'argumentation donnée en faveur d'un Impôt d'Etat se rencontre à propos de l'Impôt d'Empire établi par la loi allemande de 1911 ; D'après Wagner il se justifiait par le développement économique qu'avait permis la Constitution impériale de 1871.

Est-il rien de plus vague ? Les communes intéressées à conserver une importante source de revenus n'avaient pas manqué de montrer le faible lien existant entre l'établissement de l'Empire allemand et telle ou telle plus value dans telle ou telle ville. On dut accorder aux communes une part importante du produit du nouvel Impôt, jusqu'au jour où on le supprima pour en revenir, en cette matière, à l'autonomie communale. La loi anglaise de 1910 abandonne également aux communes la moitié des recettes des taxes.

Le plus superficiel examen des faits montre la diversité, la complexité des causes qui déterminent les Plus-values ; et ces causes varient d'un point à un autre du territoire. Le développement de la population agit-il dans les mêmes conditions sur les terrains d'une ville industrielle et ceux d'une ville bourgeoise ? Si l'on veut voir dans cette notion vague une source de la Plus-value, il faut du moins laisser à l'initiative des municipalités le soin d'en apprécier l'influence.

La taxation des Plus-values au profit de l'Etat ne pourrait se justifier que si l'on admet le principe de l'Imposition suivant les facultés. Il ne s'agit plus de réclamer à un individu sa part d'une dépense publique dont il tire un profit particulier. On ne cherche plus à établir une relation de cause à effet entre le gain et l'activité sociale. On ne frappe un individu qu'en raison du gain réalisé qui dénote une faculté contributive plus grande.

Ainsi conçu l'Impôt ne doit pas être seulement un Impôt réel sur les Plus-values, ce doit être un Impôt personnel sur l'enrichissement global. Quelque discutabile que puisse être dans son fondement et dans ses résultats économiques probables la proposition Javal, elle nous paraît être seule logique en associant les deux notions d'Impôt d'Etat, et d'Impôt sur un enrichissement global. L'Impôt d'Etat seul peut ici réaliser la personnalité intégrale et l'Impôt sur un enrichissement global peut seul compenser les pertes avec les gains réalisés d'autre part, qu'un Impôt local atteindrait seuls sans compensation.

SECTION II

L'Impôt doit-il être direct ou indirect ?

La solution de cette question ne dépend plus, comme celle qui précède, du parti pris sur le principe de l'imposition des Plus-values. Tout au plus peut-on faire remarquer que si la taxe a pour but de recouvrer la dépense d'un travail public déterminé, la question de sa périodicité ne se pose même pas. Dans les cas où a été faite ou demandée l'application de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807, les travaux exécutés ne pouvaient entraîner qu'une Plus-value donnée, et justifier que la perception, une fois pour toutes, d'une taxe non renouvelable, à moins que le contribuable n'usât de la simple faculté de la payer en rente.

Lorsqu'il s'agit d'une taxe établie pour un intervalle de temps indéterminé, peu importe qu'elle soit fondée sur le rôle, dans la Plus-value, de la conjoncture sociale sans cause précise, ou sur l'enrichissement qui présume les facultés du contribuable. Dans un cas comme dans l'autre on doit décider du caractère direct ou indirect de l'Impôt d'après les avantages théoriques ou pratiques de l'Impôt direct ou de l'Impôt indirect.

La grosse objection présentée contre l'Impôt direct, c'est qu'il frappe une Plus-value non réalisée. Si l'on fait de l'Imposition des Plus-values une sorte de complément ou de remplacement de l'Impôt des mutations, il est perçu au moment de la vente, sur le bénéfice net que fait ressortir la comparaison de deux mutations successives et le vendeur a en mains les fonds liquides pour acquitter l'Impôt. Mais qu'on mette tous les ans une taxe sur une propriété qui augmente de valeur, cette Plus-value est purement latente et ne sera effective et constatée que le jour de la vente, et avec quels fonds le propriétaire va-t-acquitter cet Impôt ? Bien plus le jour de la vente l'immeuble peut avoir vu sa valeur baisser au-dessous du prix d'acquisition : le propriétaire aura payé pendant des années une taxe pour une Plus-value, dont il n'aura pas profité, et la vente le mettra en perte par rapport à son acquisition ! L'Impôt indirect évite au moins ce résultat et n'atteindra qu'une Plus-value effective.

On a répondu de diverses manières à ces objec-

tions. On fait remarquer que l'Impôt direct sur les Plus-values ne serait pas le seul à atteindre un enrichissement purement latent. On cite les Impôts allemands sur la valeur vénale et sur le capital d'établissement industriel. On ajoute, ce qui est plus intéressant, que cette Plus-value n'est pas toujours virtuelle et peut donner des avantages palpables, sous la forme d'emprunts hypothécaires ou d'augmentation de loyers.

D'autre part, l'élévation de l'Impôt indirect peut mettre le propriétaire, qui a déjà à acquitter les droits de mutation, dans une situation difficile vis-à-vis du fisc, d'autant plus qu'il ne reçoit pas toujours la totalité de son prix en argent et peut en avoir à l'avance partiellement disposé, par exemple sous forme d'emprunts hypothécaires.

L'objection tombe pour l'Impôt direct, si son taux est assez peu élevé pour permettre au propriétaire de l'acquitter sur le revenu, comme supplément de l'Impôt foncier, mais c'est se condamner à un faible rendement et à un Impôt dont l'acquittement sur le revenu ne répond plus au but économique poursuivi.

Avec une Imposition directe, la Plus-value peut avoir disparu lors de la perception de l'Impôt et avoir fait place à une moins-value. La supériorité que présente à ce point de vue l'Impôt indirect n'est pas absolue. C'est le hasard des mutations qui occasionne la perception de l'Impôt et après deux mutations dont la comparaison fait ressortir une Plus-

value à taxer, peut en survenir une troisième accusant une moins-value, qui n'entrera pas en compensation avec la Plus-value antérieure. Les fluctuations de valeur des Immeubles sont, en général, relativement lentes et régulières, et surtout si l'on s'en tient à une taxation locale, permettant une discrimination des différentes villes et des différents quartiers, ne seront frappés que les immeubles profitant d'un mouvement de hausse assez prolongé.

On peut d'ailleurs dans une certaine mesure tenir compte des diminutions de valeur. Le projet de M. Delanney, relatif à l'introduction au profit de la Ville de Paris d'une taxe sur les Plus-values immobilières, prévoyait une réduction de la taxe sur la valeur en capital, en cas de moins-value sur une propriété atteinte par la taxe projetée.

L'Impôt direct présente une supériorité de principe sur l'Impôt indirect. Son taux sera d'autant plus élevé que la Plus-value sera plus considérable par rapport à la valeur antérieure. La rapidité de l'accroissement est la preuve que la Plus-value tient plutôt à des causes extérieures qu'à l'activité du propriétaire. L'Impôt est donc bien justifié par une Plus-value due effectivement à l'activité sociale. Si on le fonde sur les facultés du contribuable, un enrichissement plus rapide présume généralement une augmentation de ses facultés contributives.

Frappant des mutations séparées par des intervalles très divers, l'Impôt indirect ne peut guère tenir compte que par des atténuations sans souplesse de

la durée de la possession. Il peut arriver que dans les dernières années d'une longue possession, une forte Plus-value survienne brusquement à la suite de l'exécution d'un travail public, construction d'une gare, d'un chemin de fer par exemple ; la durée de la possession n'est pas un indice de la rapidité de la Plus-value.

Au point de vue pratique l'Impôt direct sur les Plus-values présente le double avantage d'une plus grande facilité d'application et d'un rendement plus régulier.

Le problème le plus délicat que soulève dans son application une imposition des Plus-values est celui de la détermination de la matière imposable et celui du calcul des Plus-values. Il semble qu'elles soient faciles à établir si l'Impôt est indirect ; il suffit de comparer les prix d'acquisition et de vente. L'établissement d'un Impôt direct nécessite au contraire une évaluation générale de la valeur en capital des propriétés, travail extrêmement compliqué et qui entraîne des dépenses importantes. Mais le problème ne se résoud pas avec une telle simplicité. Les législations anglaise et allemande nous ont montré la complexité des éléments qui doivent entrer en ligne de compte pour le calcul de la Plus-value, les additions et déductions sont nombreuses. Lorsqu'il faut remonter dans le passé, ces calculs ne sont-ils pas plus ardues que si l'Impôt est annuel ? L'Impôt direct nécessite une vaste opération, mais les difficultés tenant au recul du temps disparaissent une fois

qu'elle est effectuée. N'a-t-il pas fallu d'ailleurs en Angleterre et en Allemagne, pour déterminer la valeur originaire servant de base à tous les calculs, procéder à une évaluation générale de la valeur des propriétés à une date uniforme ?

. Cette opération d'évaluation ne pouvait d'ailleurs soulever de grandes difficultés en Allemagne : beaucoup de communes possédaient déjà un Impôt foncier et l'Etat prussien percevait un Impôt complémentaire sur le capital. En France l'évaluation de la valeur vénale a déjà été faite à Paris pour l'application de la taxe sur la valeur en capital, et ne paraît pas, sans doute, à cause de la modicité du taux de cette taxe, avoir soulevé de grandes difficultés ; en 1910 sur 90.000 évaluations, il n'y a eu que 1.100 réclamations, soit guère plus de 1 o/o.

Un des problèmes les plus délicats de l'application de l'Impôt indirect est de déterminer quels actes il doit atteindre et de les découvrir quand ils se dissimulent sous d'autres actes. Les donations et les successions sont souvent exonérées en raison des lourdes charges fiscales qu'elles ont déjà à supporter. Les évasions sont fréquentes, les procédés ne manquent pas pour dissimuler une vente (apport en Société, donation, etc). Avec l'Impôt direct toutes les Plus-values sont taxées et les évasions inutiles ; il peut donc comporter des taux très modérés, tout en fournissant des ressources appréciables. L'une des faiblesses de l'Impôt indirect sur les Plus-values ce sont les fluctuations, parfois très considérables de

son produit qui ne permettent pas, d'en donner dans un budget de recettes une évaluation de prévision, ayant chance d'être voisine de la réalité.

Les chiffres donnés pour le rendement des taxes allemandes sont frappants. A Francfort l'Impôt a produit 632.000 marks en 1906, 95.000 en 1908, 350.000 en 1910. A Cologne le rendement est tombé de 385.000 marks en 1907, à 70.000 en 1908 ; à Kiel de 145.000 à 76.000 (1).

Ces fluctuations sont dues moins au mouvement de valeur des terrains qu'à l'activité plus ou moins intense du marché immobilier. Le rendement d'un Impôt direct dont la perception est indépendante de fluctuations plus ou moins fréquentes serait certainement plus régulier.

Les résultats économiques de l'Impôt direct semblent supérieurs à ceux de l'Impôt indirect. L'un des buts de la taxation des Plus-values est de contraindre les propriétaires à opter entre l'aliénation et la construction de leurs terrains. Une taxe indirecte sera un obstacle à la vente, et favorisera plutôt la conservation aux mains du propriétaire de terrains improductifs, si le taux de l'Impôt s'abaisse avec la durée de la possession et que des intérêts peuvent être ajoutés au prix d'achat pour diminuer la Plus-value imposable.

L'Impôt direct annuel contraint le propriétaire à chercher une augmentation de son revenu dans

1. Lanterbach, *Revue économique internationale*, 1911. IV, p. 96.

l'édification de constructions ou à l'aliéner à un entrepreneur. On pourrait même frapper la propriété non bâtie d'un Impôt plus élevé que la propriété bâtie. Malgré ses avantages économiques et financiers l'Impôt direct sur la Plus-value, n'a pas été adopté par les législations anglaise et allemande. En Allemagne l'un des motifs du choix de l'Impôt indirect est peut-être qu'on a voulu simplement transférer à l'Empire le produit de recettes locales dont la nature indirecte trouvait sans doute son explication dans l'extension des taxes sur les Plus-values résultant de travaux publics, lesquelles sont nécessairement indirectes.

L'Impôt direct existait cependant dans la colonie de Kiao-Tchéou, lorsqu'il ne s'était pas produit de mutations dans les vingt-cinq dernières années.

En Angleterre le système direct a été admis pour les biens des personnes morales qui ne donnent guère lieu à des mutations. Ce sont surtout des difficultés pratiques qui ont fait écarter, dans l'ensemble, l'Impôt direct.

En France le projet du préfet de la Seine préconisait une taxe annuelle et compensait par une atténuation de la taxe sur la valeur en capital les moins-values.

Signalons enfin l'Impôt direct et annuel de 1 0/0 sur les Plus-values foncières, préconisé par la *Commission on sources of City Revenue* nommée à New-York en 1911 (1).

1. *Revue de Science et de législation financière*, 1913, p. 240

SECTION III

De l'Incidence de l'Impôt sur les Plus-values

L'Impôt des Plus-values n'est pas présenté par ses adeptes comme une simple ressource fiscale. Ils lui donnent un but économique, soit une plus équitable répartition des charges fiscales, soit la meilleure utilisation des immeubles et la baisse des loyers. Les taxes anglaises notamment prétendent faire cesser l'immunité fiscale presque complète des propriétaires.

Pour que ces visées soient réalisées, il faut que l'Impôt reste à la charge de celui même qu'il est destiné à atteindre et qu'il ne puisse en déplacer le poids sur un autre.

A la suite de Ricardo on a parfois prétendu qu'un Impôt sur la Rente foncière retombait sans incidence sur le propriétaire foncier. Dans sa théorie la Rente foncière n'est pas en effet une portion du prix de revient et la taxe prélève uniquement une part d'un avantage naturel détenu par le propriétaire.

En fait les choses ne se présentent pas avec cette simplicité, il est impossible de séparer la Rente du sol de la rémunération du travail et des capitaux. On ne peut nier ni affirmer d'une manière absolue l'incidence des Impôts de mutations qui dépend de situations pratiques très diverses.

L'héritier tenu de payer une taxe au moment de

L'ouverture de la succession ne pourra la répercuter sur personne et la supportera définitivement.

En cas de mutations entre vifs à titre onéreux on ne peut établir de règle absolue. Un entrepreneur achète un terrain, dans une intention spéculative pour y édifier des maisons de rapport et les revendre. La Plus-value constatée, lorsqu'il aliène, déduction faite de dépenses par lui effectuées est-elle « non gagnée » ?

Dans une certaine proportion elle représente le profit qui le rémunère de son travail et des risques qu'ont couru ses capitaux. La taxe sur la Plus-value peut ainsi se répercuter sur le profit.

L'Impôt sur les Plus-values se répercute-t-il sur l'acheteur ? L'incidence d'un Impôt dépend généralement dans le cas où il atteint une mutation de la force respective des deux contractants. Le plus fort économiquement, celui qui peut imposer sa volonté pourra en laisser la charge retomber sur l'autre partie.

Mais l'Impôt calculé sur la Plus-value dépend essentiellement de la personne du vendeur. Cette Plus-value se calcule, en effet, d'après la comparaison entre le prix payé par le vendeur actuel lorsqu'il a acheté l'immeuble et le prix de vente. Que ce prix d'acquisition soit plus ou moins élevé la Plus-value et l'Impôt seront plus ou moins faibles. Mais la valeur actuelle envisagée par l'acquéreur est la même dans tous les cas et ne dépend pas de cette Plus-value et de cet Impôt. Celui-ci ne devrait donc pas élever le prix

des terrains mais les déprécier, puisque l'acheteur aura à en supporter la charge, quand il voudra se défaire de l'immeuble.

En pratique les choses ne se passeront pas avec la même rigidité, et les efforts inverses des deux parties pourront s'arracher de mutuelles concessions partielles.

Si l'acheteur est un entrepreneur qui veut bâtir des maisons et les revendre, l'Impôt se présente comme un élément du coût de production de nature à diminuer son profit. Les frais supplémentaires de l'entreprise diminueront le nombre des entrepreneurs en concurrence et l'acquéreur cherchera à répercuter l'Impôt sur celui auquel il revendra l'immeuble bâti. D'où effet de l'Impôt sur la hausse du prix des maisons.

L'accroissement du prix des terrains, le ralentissement de la construction sont des causes de hausse des loyers.

Un Impôt peu élevé sur les Plus-values ne semble pas en fait exercer une action au moins générale sur les prix des terrains. C'est ce qui résulte d'une enquête officielle faite en Allemagne en 1910 et portant sur les communes qui avaient introduit cette Contribution.

A la question : s'est-il produit une augmentation ou une diminution de la valeur des terrains et des prix de location ? sept communes seulement, sur 307, ont déclaré que la taxe retombait à la charge de l'acheteur ou du locataire. La plupart ont répondu

négativement. La taxe n'a donc pas élevé les prix, elle ne les a pas abaissés non plus, ce qui semble indiquer qu'elle n'a pas exercé sur la spéculation des terrains l'influence qu'on espérait.

L'Impôt ne paraît pas non plus avoir activé la construction des terrains à bâtir. Un Impôt sur les mutations tend plutôt à décourager les transactions, et les propriétaires ont été tentés de conserver plus longtemps leurs terrains pour compenser un Impôt plus lourd par une Plus-value plus accentuée.

A cet égard un Impôt direct, atteignant annuellement des Immeubles ne rapportant qu'un revenu infime, aurait peut-être poussé davantage à la vente ; au moins les propriétaires disposant de peu de capitaux.

En augmentant les frais généraux, un Impôt sur les Plus-values décourage la spéculation, parfois nécessaire pour que la Construction ne reste pas au dessous des besoins.

Souvent, en effet, les spéculateurs qui achètent des terrains nus travaillent avec des capitaux empruntés, et les maisons qu'ils bâtissent sont grevées d'hypothèques pour une grande partie de leur valeur. Quand ils les revendent, ils ne reçoivent qu'une faible partie du prix en argent, et ils sont incapables de payer comptant un Impôt élevé. Il en résulte une sorte de monopole pour les sociétés de constructions disposant de très gros capitaux, monopole qui n'est pas de nature à abaisser le prix des Immeubles bâtis et le taux des loyers. C'est remplacer la spéculation

avec concurrence par la spéculation monopolisée, c'est-à-dire, en accentuer encore les mauvais effets, en les aggravant par un ralentissement de la Construction.

C'est pour n'avoir pas assez tenu compte de ces répercussions diverses que l'Impôt de l'Empire Allemand de 1911, « avait produit des effets si fâcheux, depuis son établissement cependant récent, et avait exercé une action si désastreuse dans le domaine de la construction, que sa suppression fut accueillie presque partout avec satisfaction » (1).

1. Montanus, *Chronique sur la vie politique en Allemagne* (*Revue Politique et Parlementaire*, septembre 1913).

Vu : le Président de la thèse,

TRUCHY

Vu : le Doyen

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. POINCARÉ

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Alix (E.)*. — Traité de Science des Finances et de législation financière française, 3^e éd., 1912.
- Berthelemy (H.)*. — Traité Elémentaire de Droit administratif, 9^e éd., 1916.
- George (Henry)*. — Progrès et Pauvreté (traduction Le Monnier, 1887).
- Gide et Rist*. — Histoire des Doctrines Economiques, 2^e éd., 1913.
- Hauriou*. — Précis de Droit administratif, 8^e éd., 1914.
- Jèze*. — Cours Elémentaire de Science des Finances et de législation financière française.
- Leroy-Beaulieu*. — Traité de la Science des Finances, 8^e éd., 4^e vol., 1912.
- Stuart Mill*. — Principes d'Economie Politique, trad. Dus-sart, 3^e éd., 1873.
- Wagner*. — Traité de la Science des Finances. Théorie des Taxes et des Impôts, trad. Roujat, 1909.

B. — OUVRAGES SPÉCIAUX

- Amic*. — L'Impôt sur la Rente foncière. Thèse Aix, 1913.
- Bertin*. — Les Impôts anglais sur la Rente foncière. Thèse Paris, 1912.
- Favier*. — De l'attribution de la Rente foncière à la Collectivité. Thèse Lyon, 1907.

Frégouls. — La théorie de la Rente et son extension récente dans la Science Economique. Thèse Montpellier, 1908.

Guérin. — Des Plus-values Immobilières résultant indirectement de Travaux publics et de l'action en Indemnité contre les Propriétaires. Thèse Paris, 1905.

Guéret. — Les Plus-values Immobilières et leur Imposition en Angleterre. Thèse Paris, 1912.

Ripert. — Etude sur les Plus-values indirectes résultant de l'exécution de Travaux publics. Thèse Aix, 1904.

Saboureau. — Taxation de la Plus-value acquise aux Immeubles indépendamment du fait du propriétaire. Thèse Bordeaux, 1916.

Voigt. — L'Imposition des Plus-values immobilières. Thèse Alger, 1914.

Stematin. — L'Impôt sur les bénéfices de Guerre. Thèse, Paris, 1918.

C. — ARTICLES DE REVUES

Ajam (M.). — La Plus-value sociale (Revue politique et parlementaire, avril 1911).

Bellom (M.). — L'Impôt sur la Plus-value sociale dans les pays de langue allemande (Journal des Economistes, novembre 1910, p. 231, suiv.).

— L'Impôt allemand sur la Plus-value des immeubles (Journal des Economistes, mars 1911, p. 418 et suiv.).

Lauterbach. — Taxation de la Plus-value foncière (Revue économique internationale, octobre 1911, p. 96 et suiv.).

Oualid (W.). — L'imposition des Plus-values immobilières et ses applications en Allemagne (Revue de Science et de Législation financières, 1910, p. 173 et suiv.).

— L'Imposition des Plus-values foncières en Angleterre (Revue de Science et de Législation financières, 1910, p. 389 et suiv.).

— L'Imposition de Plus-values immobilières en Allemagne

- (Revue de Science et de Législation financières, 1911, p. 325 et suiv.).
- Price (L.-L.)*. — Les clauses sur la valeur du sol du budget anglais de 1909 sont-elles économiquement justifiables ? (Journal des Economistes, avril 1910, p. 15 et suiv.).
- Raffalovich (A.)*. — Projet d'Impôt sur la Plus-value foncière en Allemagne (Economiste français, 1910, p. 827 et suiv.).
- Rouffie (M.)*. — Taxation des Plus-values immobilières (Revue économique internationale, 1907, p. 84).
- Talamon*. — Les Plus-values immobilières. Rapport au XVII^e Congrès de la Propriété bâtie (Monde économique, 1913, p. 807 et suiv.).
- Vonters (H.)*. — La Couverture financière des dépenses militaires allemandes (Revue de Science et de Législation financières, 1913, p. 515).
- Sciences Politiques (Revue des)*. — La Contribution militaire extraordinaire de l'Empire allemand et l'Impôt sur la Plus-value des fortunes, novembre 1913, p. 305).
- Société d'Economie politique. Discussion du 5 décembre 1910 (Economiste français, 1910, p. 952).

D. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

I. — France

- Proposition de M. Carnaud, 11 juillet 1907 (S. O., n° 1207, p. 1047).
- Rapport par M. Bonnevey au nom de la Commission générale sur la proposition déposée par M. Arnaud. Chambre, 29 octobre 1909 (S. E., n° 2813, p. 60).
- Proposition de M. Emile Bender. Chambre, 24 juin 1910 (S. O., n° 175, p. 515).
- Rapport de M. Bourély sur le projet de budget. Chambre, 12 juillet 1911 (S. O., n° 1231, p. 1066).

- Rapport de M. Bourély sur le projet de budget. Chambre, 30 mars 1912 (S. O., n° 1861, p. 657).
- Rapport de M. Saint-Germain sur le projet de budget. Sénat (S. O., 1912, n° 15, p. 155).
- Proposition de M. Ajam. Chambre, 10 juin 1912 (S. O., n° 1971, p. 1301).
- Rapport de M. Javal. Chambre, 9 juillet 1912 (S. O., n° 2146, p. 1687).
- Projet de loi présenté par M. A. Ribot, ministre des Finances. Chambre, 13 janvier 1916 (S. O., n° 1655, p. 9).
- Rapport fait par M. Raoul Péret au nom de la Commission du budget. Chambre, 28 janvier 1916 (S. O., n° 1724, p. 99).
- Avis présenté au nom de la Commission de législation fiscale par M. Edouard Andrieu. Chambre, 3 février 1916 (S. O., n° 1751, p. 123).
- Rapport fait au nom de la Commission des finances par M. Emile Aimond. Sénat, 30 mars 1916 (S. O., n° 133).

E. — PUBLICATIONS OFFICIELLES. ALLEMAGNE

- La loi du 14 juillet 1893, sur les finances communales en Allemagne (Bulletin de statistique et de législation comparée, t. XXXIV, p. 382).
- Loi du 3 avril 1906, sur les Impôts de cercles et de provinces en Prusse, t. LIX, p. 623.
- La taxation des Plus-values immobilières en Allemagne, 1906, t. LX, p. 767.
- Loi allemande du 14 février 1911-1911, t. LXIX, p. 339.
- Discours prononcé par le chancelier au Reichstag à l'occasion du dépôt du projet de budget de l'Empire pour 1912-1913, 1912, t. LXXI, p. 395.
- Projet de loi relatif à la modification du régime financier de l'Empire, 1913, t. LXXIII, p. 610.

Loi relative à la modification du régime financier de l'Empire
1913, t. LXXIV, p. 87.

Loi du 3 juillet 1913 établissant l'impôt sur l'accroissement
de la fortune, 1913, t. LXXIV, p. 103.

F. — ANGLETERRE

Exposé financier du chancelier de l'Echiquier du 29 avril
1909, t. LXV, p. 593.

Loi de finances anglaise du 29 avril 1910, 1910, t. LXVII,
p. 222.

Exposé financier du chancelier de l'Echiquier sur le budget
de 1912, 1912, t. LXXI, p. 522

Exposé financier du Chancelier de l'Echiquier sur le budget
de 1913, 1913, t. LXXIII, p. 616.

Résultats de l'année financière 1911-1912 en Angleterre, 1913,
t. LXXIII, p. 629.

Résultats de l'année financière 1912-1913 en Angleterre, 1913,
t. LXXIV, p. 500.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

L'IMPOSITION DES REVENUS NON GAGNÉS, D'APRÈS LES LÉGISLATIONS POSITIVES OU LES PROJETS DE LOI

CHAPITRE PREMIER. — De l'Imposition des Plus-values résultant des Travaux publics.....	9
CHAPITRE II. — De l'Imposition des Plus-values fon- cières en Angleterre	22
<i>Section I.</i> — Increment value Duty.....	29
<i>Section II.</i> — Reversion Duty.....	42
<i>Section III.</i> — Undeveloped land Duty.....	46
<i>Section IV.</i> — Mineral Rights Duty.....	50
CHAPITRE III. — De l'Imposition des Plus-values im- mobilières en Allemagne.....	54
<i>Section I.</i> — Colonie de Kiao-Tchéou.....	61
<i>Section II.</i> — Taxes locales.....	63
<i>Section III.</i> — Taxe d'Empire.....	68
<i>Section IV.</i> — Loi de 1913.....	72
CHAPITRE IV. — De l'Imposition des Plus-values en France.....	87
<i>Section I.</i> — Taxes locales.....	87
<i>Section II.</i> — Propositions de taxes d'Etat.....	96
<i>Section III.</i> — Proposition de taxe sur l'Enrichis- sment global.....	100
CHAPITRE V. — De l'Imposition des bénéfices excep- tionnels ou supplémentaires de guerre.....	106

DEUXIÈME PARTIE

THÉORIE DE L'IMPOSITION DES REVENUS NON GAGNÉS

CHAPITRE PREMIER. — Du fondement de l'Imposition des Revenus non gagnés.....	137
CHAPITRE II. — Questions d'application	161
<i>Section I.</i> — L'Impôt doit-il être général ou global.....	161
<i>Section II.</i> — L'Impôt doit-il être direct ou indi- rect	164
<i>Section III.</i> — De l'Incidence.....	172

